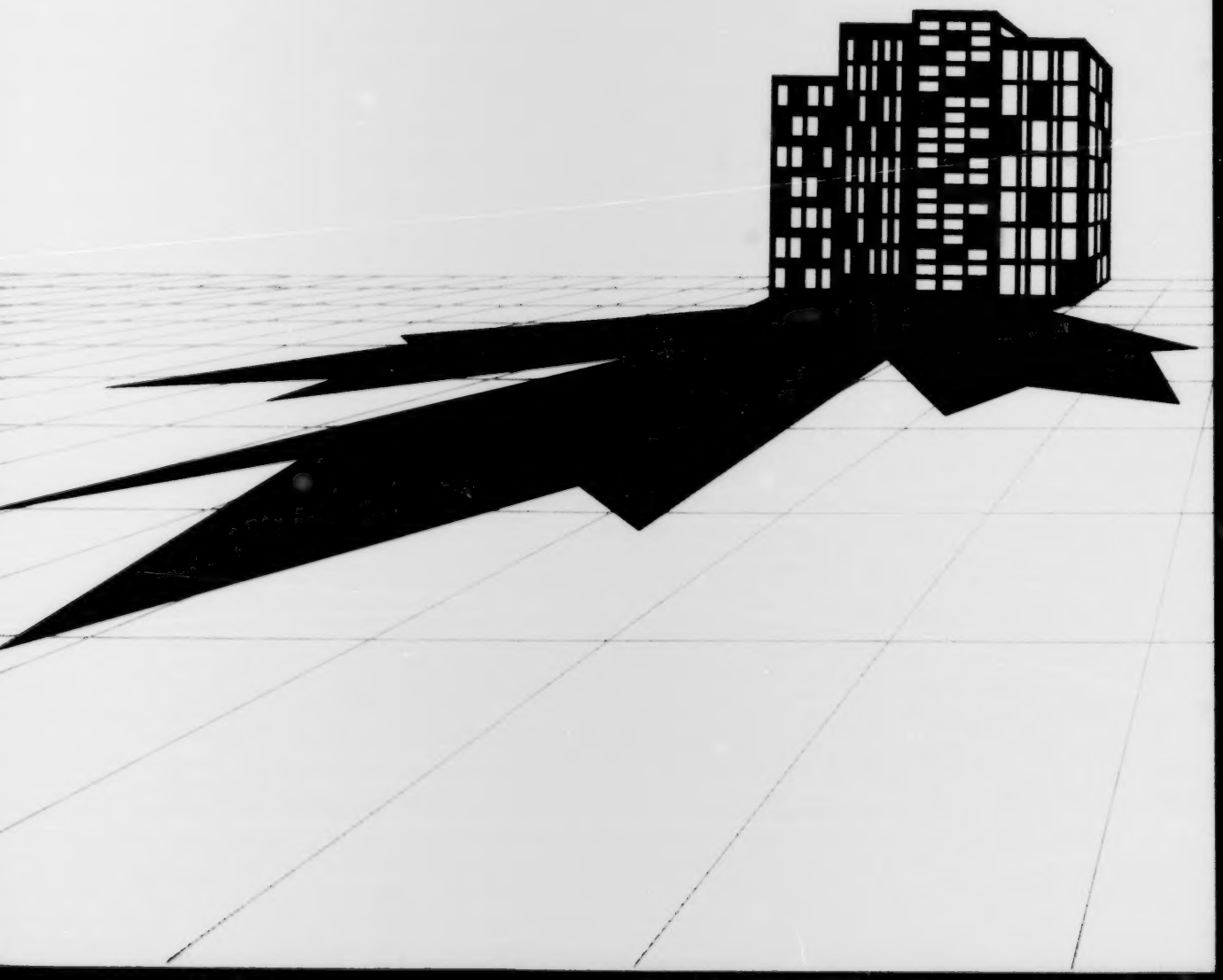
L'État entrepreneur

Une étude des sociétés d'État au Canada

Conseil économique du Canada
1986



87-01537/

L'État entrepreneur

L'État entrepreneur

Une étude des sociétés d'État au Canada

Conseil économique du Canada
1986

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1986

En vente au Canada par l'entremise des

Librairies associées
et autres libraires

ou par la poste auprès du

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa, (Canada) K1A 0S9

N° de catalogue EC22-135/1986F **au Canada : 10,95 $**
ISBN 0-660-91820-X **à l'étranger : 13,15 $**

Prix sujet à changement sans préavis

This report is also available in English under the title: *Minding the Public's Business*.

Table des matières

Membres du Conseil économique du Canada ix

Préface xi

1 Introduction 1
Développements récents 2
Objet et structure du rapport 3

2 L'héritage du passé 5
Une forme d'organisation distincte 5
Ministères et organismes de l'État 5
Sociétés d'État et sociétés privées 6
L'importance des entreprises publiques 6
Les étapes historiques importantes 8
Avant 1929 : le développement du pays et des provinces 8
1930-1960 : une période de crise 15
Après 1960 : la transformation de l'économie 18
Conclusion 22

3 Les paramètres de l'analyse 23
Trois questions fondamentales 23
Quelle est la raison de l'intervention gouvernementale et celle-ci est-elle toujours justifiée ? 23
L'instrument choisi pour appliquer la politique est-il approprié ? 24
Les mécanismes de gestion et de contrôle sont-ils bien conçus ? 24
L'entreprise publique et les autres instruments de politique 25
Choisir entre la production publique ou privée de biens et services 25
Le choix entre une entreprise publique et un ministère 29
Conclusion 30

4 Les monopoles publics 31
L'électricité 32
Rôles et objectifs 35
Le bien-fondé des rôles et objectifs 36
La formule de l'entreprise publique 37
La question du contrôle 39
Les télécommunications 42
L'avènement des entreprises publiques de téléphone 42
L'entreprise publique ou l'entreprise privée ? 45
La concurrence dans les télécommunications 46

La concurrence sur le marché des services téléphoniques dans les Prairies 48
Concurrence et réglementation 49
Le transport urbain 51
Transporteurs privés ou transporteurs publics ? 51
L'administration des contrats 53
Conclusion 54

5 Les transports ferroviaires et aériens 55
Le transport des marchandises par chemin de fer 56
Le CN dans un contexte de politiques en évolution 57
Propriété et performance 58
La structure organisationnelle de l'industrie ferroviaire 60
Le transport des voyageurs 66
Historique 66
Les changements proposés 68
Évaluation des diverses solutions 69
Le transport aérien 71
Les grandes étapes historiques 71
L'incidence du mode de propriété 72
Déréglementation et propriété publique 73
Les solutions autres que la propriété publique 74
Conclusion 76

6 L'entreprise publique comme instrument de la politique industrielle 77
L'État entrepreneur 77
Corriger les lacunes du marché des capitaux : la CDC 78
Promouvoir la recherche et le développement : la SDTU 79
L'incitation à prendre des risques : EACL 81
Promouvoir la technologie canadienne de pointe : de Havilland et Canadair 83
Résumé 86
Les sauvetages d'entreprises 86
Les entreprises mixtes 92
Les achats d'actions par le gouvernement 96
Conclusion 99

7 Les ressources non renouvelables 101
Percevoir la rente économique 101
La Potash Corporation of Saskatchewan 103
Considérations générales 104
La British Columbia Petroleum Corporation 105
Accroître la sécurité des approvisionnements énergétiques 106
Petro-Canada 107
Favoriser le développement économique 114
La Société québécoise d'exploration minière 114
La Société nationale de l'amiante 115
Conclusion 116

8 Le problème du contrôle **117**
Cerner les problèmes de contrôle 117
Des renseignements insuffisants 118
Une orientation insuffisante 120
Le contrôle des « contrôleurs » 120
Les systèmes de contrôle aux paliers fédéral et provincial 122
Vue d'ensemble 122
La Saskatchewan 126
L'Ontario 126
Le gouvernement fédéral 127
Jalons en vue d'une réforme 128
Réaliser un bon équilibre 128
Les répercussions sur la direction et le contrôle 129
Poursuivre la réforme 131

9 Le cadre de gestion des entreprises publiques **133**
Les réformes souhaitables 133
Les principaux éléments du régime proposé 135
Définition des objectifs de l'entreprise 135
La réforme institutionnelle et le rôle du conseil d'administration 137
Un système de contrôle efficace 140
L'évaluation des objectifs non commerciaux 144
Les réformes institutionnelles 146
Les sociétés de portefeuille 146
La vérification des entreprises publiques 148
Situations particulières 149
Les entreprises mixtes 149
Les filiales 150
Les monopoles du secteur public 151
Le statut juridique des entreprises publiques 152
Conclusion 153

10 Conclusions **157**
Le rôle de l'entreprise publique 157
Les avantages de l'entreprise publique au plan organisationnel 158
La privatisation 159
Les avantages de la privatisation 160
La problématique de la privatisation 161
Établir un prix de vente 162
L'amélioration de la transparence et du contrôle 163
La tâche à accomplir 164

Réserves **167**

Recommandations **171**

Appendices

A Considérations sur le financement de l'investissement **173**
B Sommaire statistique **177**

Notes 187

Liste des tableaux, des figures et des graphiques 203

Membres de l'équipe 205

Ce document est signé par les membres du Conseil économique du Canada. Toutefois, Diane Bellemare, Pierre Fortin et Kalmen Kaplansky expriment des réserves qu'on trouvera après le chapitre 10.

Membres du Conseil économique du Canada

JUDITH MAXWELL, présidente
PETER M. CORNELL, directeur

MILLER H. AYRE
Président et administrateur en chef
Ayre's Limited
St. John's (T.-N.)

PHILIP C. BARTER
Associé
Price Waterhouse and Co.
Vancouver

DIANE BELLEMARE
Professeure
Département de sciences économiques
Université du Québec à Montréal
Montréal

JALYNN H. BENNETT
Vice-présidente, Expansion des opérations
Compagnie d'assurance-vie Manufacturers
Toronto

MARTIN I. CHERNIN
Secrétaire-trésorier
Pearl Realty Company Limited
Sydney (N.-É.)

DIAN COHEN
Présidente
Cohen Couture Associates
Montréal

MARGARET CORNISH-KEHOE
Directrice
Affaires bancaires internationales - Restructuration
Banque de Nouvelle-Écosse
Toronto

PIERRE FORTIN
Professeur
Département d'économique
Université Laval
Québec

YVES GUÉRARD
Président
Groupe Sobeco Inc.
Montréal

KALMEN KAPLANSKY
Ancien directeur
Succursale canadienne
Bureau international du travail
Ottawa

GEORGE A. KEY
Homme d'affaires
Summerside (Î.-P.-É.)

MICHEL LATRAVERSE
Président
Les industries Willco
Montréal

ALASTAIR H. ROSS
Président
Allaro Resources Ltd.
Calgary

PATRICK SHIMBASHI
Agriculteur
Taber (Alberta)

SUSAN A. THOMPSON
Présidente et directrice générale
The Birt Saddlery Co. (1980) Ltd.
Winnipeg

Préface

Au palier fédéral aussi bien que provincial, les autorités publiques au Canada ont entrepris de réévaluer et, dans certains cas, de rationaliser les sociétés et entreprises qui leur appartiennent. Cette remise en question a amené les Canadiens à se rendre compte qu'il importe de bien comprendre l'ampleur et les conséquences de la participation de l'État à la vie commerciale du pays.

Si le Conseil économique a décidé d'étudier lui aussi ces questions, c'est qu'il juge qu'il peut fournir un apport distinct à leur élucidation, en raison de la perspective très large qui est sienne. Notre examen des sociétés publiques – aussi bien fédérales que provinciales, aussi bien les entreprises appartenant entièrement à l'État que les entreprises mixtes, et aussi bien les monopoles publics que les sociétés exposées à la concurrence – nous a, en effet, placés dans une situation privilégiée pour observer les avantages et les désavantages de la présence des gouvernements dans l'économie.

Ce qui distingue notre étude, c'est qu'elle présente un cadre général pour examiner le phénomène de l'entreprise publique. Elle se sert de données provenant de divers secteurs pour poser les jalons de l'analyse des caractéristiques de la société d'État et des rôles qu'on peut raisonnablement confier à cet instrument de la politique publique. Nous nous penchons également sur la question de la responsabilité et du contrôle en examinant les rapports entre le contrôle exercé sur les entreprises publiques et le rôle qu'elles sont censées jouer.

Cette étude représente une nouvelle orientation pour le Conseil, car elle s'attache non pas à examiner tel secteur particulier ou l'économie dans son ensemble, mais porte plutôt sur l'entreprise. En plus de consulter les écrits consacrés à cette question et de nous inspirer de la théorie de l'organisation, nous avons puisé dans des disciplines telles que les sciences politiques et l'administration publique.

Avant d'entreprendre ces travaux, le Conseil avait néanmoins déjà effectué des recherches sur la question du choix des instruments de politique. Parmi les outils dont disposent les autorités politiques, lequel est le plus apte à réaliser tel objectif particulier ? Le Conseil a déjà traité de cette question dans des rapports antérieurs, y compris *Intervention et efficacité*, publié en 1982, qui portait sur les prêts et cautions de l'État au secteur privé, et *Les enjeux du progrès*, un ouvrage publié en 1983, consacré à la technologie et aux échanges commerciaux. L'examen des entreprises publiques touche en outre à certaines questions plus générales qui intéressent le Conseil depuis longtemps. Nos recherches antérieures visaient notamment à mettre en lumière les activités du secteur public qui ne sont que partiellement reflétées dans les budgets de dépenses des gouvernements. Dans le rapport intitulé *Pour une réforme de la réglementation*, publié en 1981, le Conseil examinait un élément important de l'activité et de l'influence de l'État qui, comme dans le cas des entreprises publiques, ne se retrouve pas entièrement dans les dépenses publiques, de sorte qu'il reste en grande partie invisible.

Plusieurs personnes ont contribué à la réalisation du présent rapport. Nous avons notamment apprécié la collaboration et l'aide que nous ont offertes les dirigeants des nombreuses sociétés publiques auxquels nos chercheurs se sont adressés. En outre, je remercie tout particulièrement les membres du Conseil économique qui ont œuvré au sein du comité consultatif sur les entreprises publiques, ainsi que les personnes de l'extérieur qui nous ont fait profiter de leurs vastes connaissances et de leur expérience.

Judith Maxwell
Présidente

L'État entrepreneur

AVIS AU LECTEUR

Signalons que nous avons utilisé dans les tableaux les symboles suivants, employés par Statistique Canada :

. .	chiffre non disponible
. . .	n'ayant pas lieu de figurer
--	infime
-	néant ou zéro
e	estimation
x	données confidentielles en vertu des dispositions de la Loi sur la statistique relatives au secret.

Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total.

1 Introduction

La ligne de démarcation entre les activités des secteurs public et privé n'a jamais été clairement tracée dans ce pays. Le gouvernement fédéral et les provinces interviennent non seulement pour fournir le cadre réglementaire et l'infrastructure physique indispensables au fonctionnement du marché, mais ils sont aussi des participants importants dans le système de marché. Par l'entremise d'entités quasi autonomes que nous appelons les entreprises publiques ou les sociétés d'État, les pouvoirs publics interviennent aujourd'hui pour une part importante de l'activité économique du pays.

Le modèle de l'entreprise publique fait partie intégrante de la réalité canadienne. Des sociétés gouvernementales existaient avant même la Confédération pour voir à la construction de canaux et à l'administration portuaire. Lors de la fondation de la nation canadienne, le nouveau gouvernement du Dominion s'est engagé à prendre en charge l'actif et le passif du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse dans diverses entreprises ferroviaires, et à construire le chemin de fer Intercolonial pour relier ces provinces au Canada central. La suite de l'histoire de notre pays offre de nombreux exemples d'intervention de l'État dans la création ou l'acquisition de grandes entreprises commerciales. À l'heure actuelle, le gouvernement fédéral est le plus important investisseur dans l'industrie canadienne, et toutes les provinces ainsi qu'un grand nombre de municipalités possèdent d'importants intérêts commerciaux. Les sociétés d'État telles que le CN, Air Canada, Petro-Canada, Hydro-Québec, la Potash Corporation of Saskatchewan, l'Alberta Government Telephones, et la B.C. Railway jouent un rôle de premier plan, largement reconnu, dans les affaires commerciales du pays.

Au fil des années, le contexte canadien a favorisé le développement des entreprises publiques. Il en a produit un riche assortiment, résultats des besoins diversifiés et des défis particuliers du Canada : un vaste territoire, une population relativement dispersée, la présence d'un voisin économiquement et politiquement puissant, des intérêts régionaux marqués et distincts, ainsi que l'existence de deux grands groupes culturels et linguistiques. Les secteurs public et privé ont conjugué leur action pour relever les défis que posaient l'édification d'une nation et la mise en place d'un système socio-économique capable non seulement de répondre aux aspirations matérielles des Canadiens, mais également de traduire convenablement leur conscience sociale et leur diversité régionale et culturelle.

Les circonstances variées qui ont mené à la création et à l'utilisation des entreprises publiques au Canada se reflètent dans la grande diversité de ces dernières. Certaines sociétés fédérales importantes doivent leur existence à la volonté de construire la nation, mais un grand nombre d'entreprises publiques plus récentes ont été mises sur pied en réponse à des problèmes causés par le processus de changement dans une économie industrielle moderne. Dans certains cas, elles ont été l'instrument choisi par les provinces pour poursuivre des objectifs particuliers comme, par exemple, la volonté de diversifier l'économie en Saskatchewan ou le désir d'accroître les postes de cadre pour les francophones au Québec. Parmi les entreprises publiques, on retrouve la plus importante société non financière canadienne en termes d'actif – l'Hydro-Ontario – tout comme des entités d'envergure beaucoup plus modeste, comme la Société canadienne des brevets et d'exploitation Ltée (dont l'actif est inférieur à 1,5 million de dollars). Certaines sociétés d'État, telles la Société canadienne des Postes et VIA Rail, dépendent largement des subventions publiques, tandis que d'autres, telles l'Alberta Government Telephones et la Saskatchewan Minerals, sont des entreprises rentables dont le comportement n'est pas sensiblement différent de celui de leurs concurrentes du secteur privé. Certaines entreprises gouvernementales, comme les services publics d'électricité des provinces, constituent des monopoles réglementés, mais un grand nombre de sociétés d'État opèrent sur des marchés hautement compétitifs.

En comparaison avec d'autres pays industrialisés caractérisés par un régime d'économie mixte, le Canada se situe à peu près au centre pour ce qui est du recours aux entreprises publiques. Le secteur public est plus important au Canada qu'en Suisse, en Australie, au Japon et aux États-Unis[1]. Dans ce dernier pays, le gouvernement intervient dans l'économie de plusieurs façons, mais des facteurs d'ordre idéologique jouent contre la propriété publique des entreprises.

Par ailleurs, la propriété gouvernementale au Canada est fort modeste en comparaison de la situation qui prévaut en Autriche, où le secteur des entreprises publiques est le plus important et le plus étendu de tous les pays développés occidentaux. En France, en Italie et au Royaume-Uni, les sociétés d'État ont également joué un rôle plus important qu'au Canada; elles sont largement présentes dans l'économie en raison de l'importance que ces pays ont accordé à la propriété publique

comme instrument de planification et de développement économiques. Bien que les données comparatives à ce sujet aient toujours été fort difficiles à compiler, une étude récente montre qu'à la fin des années 70, un quart de l'économie autrichienne était contrôlé par le secteur des entreprises publiques comparativement à 22 % en France, 20 % en Italie et 18 % au Royaume-Uni[2].

Développements récents

Ces dernières années, les citoyens de nombreux pays ont commencé à remettre en question le rôle du gouvernement en général, et la participation de l'État à des activités commerciales en particulier. Au Royaume-Uni, le gouvernement Thatcher a entrepris un vaste programme de privatisation qui, s'il est complété tel que prévu en 1988, aura eu pour effet de réduire la taille du secteur nationalisé dans une proportion allant du quart à la moitié[3]. Le gouvernement français a récemment fait adopter un projet de loi visant à privatiser 65 sociétés d'État, dont plusieurs grandes entreprises nationalisées par le précédent gouvernement socialiste en 1982. En Allemagne de l'Ouest, où un programme de privatisation est actuellement en cours, le gouvernement a manifesté son intention de vendre sa part de 20 % dans Volkswagen A.G. et de 25 % dans Veba A.G., le conglomérat énergétique.

Au Canada, un débat de fond sur la politique de l'État à l'égard des entreprises publiques a donné lieu à une série d'enquêtes, au cours des années 70, sur les activités de certaines grandes sociétés fédérales – Air Canada, Énergie atomique du Canada Ltée (EACL) et Polysar. Pour sa part, le Vérificateur général a formulé des observations très critiques dans son rapport de 1976 concernant la gestion et le contrôle exercés par le gouvernement fédéral sur les sociétés de la Couronne. L'efficacité des mécanismes de contrôle au palier fédéral a aussi été examinée dans toute une série d'études, notamment dans le rapport de la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité, publié en 1979. La possibilité de réduire l'étendue de la propriété publique, au lieu d'en réformer les mécanismes de contrôle, a fait l'objet de délibérations politiques durant la courte existence du gouvernement conservateur, en 1979-1980. L'intérêt manifesté pour cette question s'est par la suite quelque peu estompé, mais il a repris au cours des dernières années; le gouvernement fédéral et plusieurs provinces sont, à l'heure actuelle, activement engagés dans des programmes de restructuration de leur portefeuille de placements dans des sociétés commerciales.

La période plus récente a permis d'assister à un certain nombre de développements importants. Les modifications à la Partie VIII de la Loi sur l'administration financière – la législation qui sert à encadrer les sociétés fédérales de la Couronne et qui précise les exigences applicables en matière de rapports ainsi que les dispositions touchant la gestion et le contrôle financiers – ont finalement été adoptées en 1984. En vertu de la nouvelle Loi, les entreprises fédérales doivent soumettre un plan général à l'approbation du gouvernement et fournir au Parlement des renseignements plus détaillés sur leurs objectifs et leur rendement. Le gouvernement fédéral a procédé à la vente de la Société des transports du Nord Limitée, des Arsenaux du Canada, de la société de Havilland et de Canadair, et il a réduit sa participation dans la Corporation de développement du Canada. Pour sa part, la Corporation de développement des investissements du Canada – société publique de portefeuille créée en 1982 – continue à négocier la vente d'autres entreprises fédérales, dont Eldorado Nucléaire Limitée et Téléglobe Canada. De même, un groupe de travail ministériel, présentement sous la présidence de l'honorable Barbara McDougall, procède à un examen d'ensemble des intérêts que possède le gouvernement fédéral afin de trouver des candidats prometteurs pour une éventuelle privatisation. Au niveau provincial, il y a eu également un certain nombre d'initiatives importantes. Citons, entre autres, les divers projets mis en œuvre pour améliorer les systèmes de contrôle et d'imputabilité, la création d'organismes législatifs ou autres chargés d'examiner les activités de certaines sociétés (spécialement les entreprises publiques d'électricité), ainsi que la vente de quelques grandes entreprises de propriété provinciale. Un certain nombre de sociétés d'État ont été privatisées récemment en Colombie-Britannique (B.C. Resources Investment Corporation) et en Alberta (Pacific Western Airlines et Alberta Energy Company Limited), alors que l'Ontario et le Québec sont présentement engagés dans un examen détaillé de leur participation. Le gouvernement du Québec a déclaré qu'il avait l'intention de réduire sensiblement ses interventions dans l'économie en procédant à une privatisation complète ou partielle de plusieurs des sociétés d'État créées à une époque antérieure de son histoire. En Saskatchewan – une autre province qui a misé considérablement sur la propriété publique –, le gouvernement conservateur s'est donné une stratégie visant à ouvrir progressivement la voie à la participation directe des citoyens de la province dans la propriété des entreprises publiques[4].

L'intérêt que suscite actuellement la question des entreprises publiques tient à différentes raisons. D'abord, l'attention du public s'est portée tout particulièrement sur les pertes substantielles qu'ont subies récemment quelques sociétés d'État fédérales. La situation financière inquiétante de certaines entreprises a soulevé des questions en regard du contrôle exercé par les autorités fédérales, rappelant celles qui s'étaient posées lors des enquêtes du milieu des années 70. Ainsi, on s'est demandé si le secteur des entreprises gouvernementales n'avait pas atteint une taille qui débordait la portée

du contrôle de l'État. Le gouvernement fédéral, par exemple, possède en propre ou détient le contrôle de près de 150 entreprises, en comptant les sociétés mères et les entreprises qui leur sont directement affiliées.

Bien que ces préoccupations méritent qu'on s'y attarde, elles doivent être placées dans une perspective qui tienne compte de la nature et du rôle des entreprises publiques. Ces organismes de l'État jouent habituellement un double rôle : ils sont d'abord des entités commerciales ayant des objectifs semblables à ceux de toute entreprise privée, mais ils servent en outre d'instruments de la politique publique dans la poursuite de certains objectifs. Le caractère unique - mais à la fois complexe et souvent mal compris - des entreprises d'État s'explique justement par cette juxtaposition de fonctions économiques et politiques. Bien que les lourdes pertes de certaines sociétés d'État manifestement mal gérées ne peuvent être uniquement imputables à leurs responsabilités non commerciales, il faut néanmoins tenir compte des objectifs qui leur sont assignés en matière de politiques dans toute évaluation de leur performance.

Il importe également de prendre une perspective assez large dans l'examen des autres critiques et préoccupations qui sont apparues récemment dans l'opinion publique. Ainsi, du point de vue de l'entreprise privée, on s'inquiète souvent de la position en apparence privilégiée où se trouvent les entreprises gouvernementales pour livrer concurrence. Les entreprises publiques - qui peuvent jouir de certaines exemptions fiscales tout en ayant la possibilité d'emprunter à des taux préférentiels - semblent être soumises à des règles différentes de celles qui s'appliquent aux entreprises du secteur privé. Si les sociétés d'État doivent être considérées comme de simples participants à un marché commercial concurrentiel, on peut s'étonner qu'elles bénéficient de ces avantages. Ceux-ci peuvent être discutables même dans le contexte de leurs obligations au chapitre des politiques, bien qu'elles puissent aider à comprendre que les entreprises publiques puissent avoir besoin d'un soutien dont ne disposent pas les entreprises commerciales du secteur privé.

Dans la perspective où le gouvernement fédéral et les provinces tentent de limiter leurs besoins de liquidités, les emprunts effectués par les entreprises publiques, ainsi que leurs besoins au titre des subventions et apports de capital, constituent une autre source de préoccupation. En dépit du fait que les entreprises fédérales se soient tournées davantage vers le marché financier privé ces dernières années pour répondre à leurs besoins de financement, il reste que la plupart de leurs emprunts viennent alourdir le passif du secteur public. Au niveau fédéral, la dette des entreprises publiques s'élevait à près de 15 milliards de dollars à la fin de la dernière année financière. L'effet des cessions d'éléments d'actif sur la position financière du gouvernement, toutefois, est loin d'être clair. Lorsqu'une entreprise publique est vendue, il y a habituellement une diminution immédiate des besoins de liquidités de l'État. Mais si, comme cela arrive fréquemment, la valeur aux livres d'une entreprise publique est supérieure à son prix sur le marché, la vente de l'entreprise entraînera une perte comptable; il en résultera alors une hausse plutôt qu'une baisse du déficit gouvernemental. Ainsi, la privatisation peut ne pas constituer une solution aux problèmes financiers de l'État.

La performance des entreprises publiques ainsi que la taille et l'étendue de ce secteur d'activité soulèvent de toute évidence certaines questions importantes. Toutefois, si nous admettons le fait que les entreprises publiques ne sont pas uniquement orientées vers la recherche du profit mais qu'elles font également partie de l'appareil administratif et politique de l'État, la situation devient beaucoup moins claire. Quand une entreprise d'État disparaît, la fonction qu'elle devait assumer en regard de certaines politiques doit souvent être maintenue en ayant recours à un autre instrument de la politique publique. Celui-ci, cependant, posera presque à coup sûr des problèmes d'un autre ordre. Le recours à d'autres solutions comporte des coûts et peut avoir des conséquences plus sérieuses, à long terme, sur la croissance du secteur gouvernemental et sur le déficit public.

Objet et structure du rapport

Les observations qui précèdent font ressortir la nécessité d'étudier la question de l'entreprise gouvernementale dans une large perspective, en tenant compte des pressions qui s'exercent sur le gouvernement tout autant que des instruments d'intervention dont il dispose. Les préoccupations au sujet de la performance commerciale des sociétés d'État devraient nous inciter à examiner le bien-fondé et la pertinence des objectifs non commerciaux de ces entreprises. Il faudrait voir jusqu'à quel point ces objectifs sont effectivement atteints, et à quel coût pour la société dans son ensemble. Nous devrions également nous demander si les coûts de l'intervention gouvernementale peuvent être réduits, soit en recourant à un autre instrument de politique, soit en adoptant de meilleures dispositions administratives.

Telles sont les questions abordées dans ce rapport. Nous envisageons l'entreprise publique comme une forme de réponse aux pressions qui s'exercent en faveur de l'intervention de l'État. Notre but est de déterminer, premièrement, dans quelles circonstances l'entreprise gouvernementale peut constituer un recours approprié et deuxièmement, quel genre de dispositions

administratives permettent d'obtenir tous les avantages de cet instrument de politique publique.

Étant donné le grand nombre d'entreprises publiques et l'étendue de leurs activités, notre rapport repose nécessairement sur un échantillon de cas. Nous avons intentionnellement exclu certains secteurs, notamment les institutions financières gouvernementales qui avaient fait l'objet d'un rapport antérieur du Conseil (*Intervention et efficacité*, publié en 1982), ainsi que les entreprises culturelles, qui soulèvent des problèmes complexes d'un caractère différent. Et même dans les secteurs qui entrent dans le champ de notre analyse, nous avons dû concentrer notre attention sur un nombre restreint de sociétés.

Certaines des entreprises publiques étudiées sont d'une telle taille et d'une telle importance que les conclusions auxquelles nous sommes parvenus concernant l'opportunité de l'intervention publique et l'efficacité des mécanismes de contrôle en place sont valables en soi. Mais au-delà de ces cas particuliers, nous avons tenté de dégager les tendances et les traits communs les plus importants. Bien que chaque entreprise publique présente des caractéristiques uniques, il y a certains traits importants qui permettent de distinguer les entreprises gouvernementales, dans l'un ou l'autre secteur, de tout autre instrument pouvant être utilisé en vue d'atteindre les mêmes objectifs. Il y a également certains problèmes particuliers au niveau du contrôle qui sont propres aux organismes poursuivant une gamme d'objectifs politiques et commerciaux, peu importe qu'ils évoluent dans le secteur privé ou le secteur public.

Bien que notre étude ait nécessairement des répercussions en regard des délibérations présentes sur la privatisation, notre intention n'est pas de présenter une liste de sociétés dont l'État devrait se départir. Nous cherchons plutôt à mettre l'accent sur les leçons que nous pouvons tirer de l'expérience passée afin de dégager les avantages et les inconvénients de l'entreprise publique. Une meilleure compréhension des caractéristiques de ces instruments d'intervention devrait éclairer les efforts de restructuration du portefeuille de sociétés que possèdent les gouvernements. À notre avis, en effet, les considérations pertinentes ont reçu beaucoup trop peu d'attention dans le débat public actuel.

Nous tenons, au départ, à préciser quelques termes : traitant de l'entreprise gouvernementale nous utilisons les termes « entreprise publique », entreprise « gouvernementale » et « société d'État », voire à l'occasion « société de la Couronne ». Les sociétés du secteur privé, y compris celles dont les actions sont négociées en Bourse, sont appelées ici « entreprises privées » ou « sociétés privées ».

Notre étude des entreprises publiques canadiennes commence, au chapitre qui suit, par un examen de l'étendue de la propriété publique au Canada ainsi que des facteurs qui peuvent expliquer l'émergence du secteur des sociétés d'État. Au chapitre 3, nous présentons notre cadre d'analyse et d'évaluation des mérites relatifs de cet instrument de la politique de l'État. Du chapitre 4 au chapitre 7, nous analysons les données recueillies sur les activités des entreprises publiques dans certains secteurs. Les choix qui ont été faits visent avant tout à jeter un certain éclairage sur le rôle que devraient jouer les entreprises gouvernementales et sur les problèmes de contrôle qu'elles soulèvent. Dans les chapitres 8 et 9, nous nous penchons de façon plus attentive sur les problèmes de contrôle décelés dans les chapitres antérieurs, dans le but de préciser les éléments qui devraient former un système d'imputabilité et de contrôle adéquat. Enfin, au chapitre 10, nous présentons nos conclusions ainsi que des observations sur certaines questions qui ont une incidence sur la privatisation.

2 L'héritage du passé

Les entreprises gouvernementales occupent manifestement une place importante dans notre économie. Elles ont une influence marquée dans toutes les régions et dans la plupart des secteurs, et certaines d'entre elles ont une taille impressionnante comparativement aux sociétés du secteur privé ou aux ministères de l'État. Dans ce chapitre, nous examinerons les forces qui sont à l'origine de l'émergence et de la croissance de ce segment important du secteur public. Nous ferons d'abord un certain nombre de distinctions entre les entreprises publiques et les organismes publics et privés connexes, suivi d'un court exposé sur les dimensions de l'entreprise publique; puis nous brosserons un tableau historique en tentant de faire ressortir les facteurs qui ont contribué à façonner le profil de développement observé.

Ce dernier exercice est forcément conjectural. Il n'existe pas de « science » du gouvernement nous permettant de prédire quand les décideurs privilégieront un instrument de politique par rapport à un autre. À vrai dire, comme l'ont fait remarquer certains, on pourrait avoir raison de s'inquiéter – à un niveau plus global – si une telle « science » existait[1]. Néanmoins, pour mieux comprendre l'entreprise d'État, il importe d'essayer de voir pourquoi cet instrument a eu la faveur des pouvoirs publics dans des circonstances particulières. Cet exercice nous fournira une toile de fond utile pour l'analyse plus normative à laquelle nous nous livrerons dans les chapitres subséquents.

Une forme d'organisation distincte

Malgré l'absence de définition unique et généralement acceptée du terme « entreprise publique », les entités regroupées sous cette étiquette – par exemple, Air Canada, Petro-Canada, Hydro-Québec – présentent un certain nombre de caractéristiques communes. Elles sont toutes la propriété, ou du moins sont sous le contrôle, d'un gouvernement; elles disposent d'une grande autonomie au niveau de l'exploitation; et elles sont engagées de façon importante dans des activités que l'on pourrait qualifier de commerciales. Chacune de ces caractéristiques se prête à des interprétations différentes, et la ligne de démarcation précise du secteur de l'entreprise publique varie en conséquence. Mais il est clair que nous avons affaire à des entités ayant une double personnalité – qui est le reflet à la fois de leurs objectifs commerciaux et des éléments de politique publique que comportent leurs activités. Les entreprises gouvernementales font partie du secteur public, mais elles diffèrent fondamentalement des ministères et des autres organismes de l'État. Ce sont généralement des sociétés engagées dans des activités commerciales, mais tout en étant fort différentes des entreprises privées. Ces distinctions demandent à être examinées de plus près.

Ministères et organismes de l'État

Les entreprises publiques entrent dans la catégorie générale des entités publiques appelées « organismes non ministériels ». Dans le cas d'un ministère, c'est le ministre qui détient le mandat et qui doit répondre de la gestion et de la direction du ministère devant la législature. Les organismes non ministériels, par contre, se voient attribuer directement un mandat et des pouvoirs. Ils doivent rendre compte à la législature, généralement par l'entremise d'un ministre. Cette délégation de pouvoirs est loin d'être complète; les ministres conservent certains pouvoirs et responsabilités à l'égard de la conduite et des activités des organismes non ministériels. Cependant, un certain nombre de responsabilités résiduelles en matière d'exploitation sont confiées aux organismes non ministériels ou à leur commission ou conseil de direction. Ces organismes jouissent donc d'une autonomie beaucoup plus grande que les ministères de l'État.

L'autonomie sert des buts différents selon l'organisme en cause. Dans le cas des organismes consultatifs ou quasi-judiciaires[2], elle garantit l'indépendance par rapport au pouvoir politique et facilite l'application de règles de procédure clairement définies. L'autonomie peut aussi être un moyen d'assurer une large représentation. En effet, le principe de la représentativité régionale ou sectorielle – souvent difficile à mettre en application dans le cas des ministères – est tout à fait réalisable lorsqu'un organisme est géré par un conseil ou une commission.

L'autonomie accordée aux entreprises publiques est souvent fondée sur des critères d'efficience économique plutôt que d'être motivée par un souci d'impartialité politique. Les méthodes bureaucratiques et les règles applicables aux ministères sont parfois trop rigides pour les entreprises publiques. En outre, plusieurs d'entre

elles sont régies par une législation ouvrière différente. Les sociétés d'État de six provinces (Alberta, Colombie-Britannique, Manitoba, Nouvelle-Écosse, Québec et Saskatchewan) ainsi que quelques grandes entreprises publiques ontariennes (par exemple, Hydro-Ontario) et la plupart des entreprises publiques fédérales sont assujetties à la législation ouvrière du secteur privé; elles sont donc en mesure de négocier sur ces questions à peu près de la même façon que leurs homologues du secteur privé[3]. De même, les ministères n'échappent pas facilement aux problèmes qui touchent les grandes organisations en matière de décision et de contrôle; la dévolution des pouvoirs que permet la formation d'une entreprise publique aide à réduire ces déséconomies d'échelle.

Sociétés d'État et sociétés privées

Étant constituées en société, les entreprises publiques – à l'instar de celles du secteur privé – ont la capacité d'acheter et de vendre des biens, tout comme elles peuvent poursuivre et être poursuivies en justice. Mais il y a d'autres distinctions importantes entre les entreprises publiques et les entreprises privées. Ces différences tiennent souvent au fait que les entreprises publiques, contrairement aux sociétés privées, servent habituellement d'instrument de la politique de l'État.

Tout d'abord, en raison notamment de leurs responsabilités en matière de politiques, de nombreuses entreprises gouvernementales se voient accorder le statut de mandataires de la Couronne. Cela leur confère l'immunité juridique dans diverses circonstances, qui peuvent varier d'un territoire à l'autre. L'un des points les plus importants à cet égard est l'exonération de certains impôts sur le revenu et impôts fonciers prélevés par d'autres paliers de gouvernement. Les sociétés fédérales ne paient généralement pas de taxes municipales – même si elles peuvent les remplacer par des subventions – et les sociétés provinciales ne paient habituellement pas les impôts fédéraux sur les sociétés. (La Loi fédérale de l'impôt sur le revenu accorde une exonération aux sociétés contrôlées à 90 % ou plus par des gouvernements provinciaux.)

Une deuxième caractéristique qui différencie le secteur public et le secteur privé a trait aux capitaux propres et à la responsabilité limitée. La dette d'une société privée n'est garantie que par l'actif de la société, et rarement par les autres avoirs des actionnaires. La faveur dont jouit cette formule juridique vient justement de la nécessité de limiter la responsabilité des participants pour pouvoir réunir les capitaux nécessaires. Par contre, dans le cas des entreprises publiques, on considère généralement que le gouvernement est responsable des dettes contractées. Cela découle souvent du statut de mandataire ou des dispositions de la loi constituante de la société d'État; mais, même si la responsabilité juridique n'est pas clairement précisée, le gouvernement est souvent perçu comme le garant ultime de la dette des entreprises publiques.

Il n'est pas étonnant de constater que les buts et attributions spécifiques des entreprises publiques et privées influent sur la façon dont elles sont contrôlées. Dans le cas des sociétés gouvernementales, les mécanismes de contrôle dépassent les pouvoirs traditionnels dont disposent les actionnaires des sociétés privées – réception de rapports, nomination du conseil d'administration et approbation de certaines décisions du conseil. L'une des principales différences à cet égard est que les ministres peuvent dicter l'orientation et exercer un contrôle avant même que ne se prennent les décisions. Dans le secteur public, le contrôle est aussi plus fragmenté, car plusieurs organismes se partagent le rôle de l'actionnaire privé; le gouvernement ou le Cabinet en ont les principales attributions, mais la législature est également impliquée. Chacun d'eux peut par ailleurs représenter plusieurs points de contrôle : différents ministres et ministères, les comités parlementaires et le Vérificateur général[4].

Par ses caractéristiques distinctives, l'entreprise publique s'est révélée un moyen intéressant de poursuivre des objectifs particuliers. Les décideurs se sont laissés séduire par la possibilité de combiner des objectifs sociaux et des activités commerciales dans diverses circonstances. Dans certains cas, les gouvernements ont été attirés par la perspective de poursuivre certaines activités par le truchement d'une organisation ayant une indépendance relative par rapport au processus politique. Les particularités juridiques des sociétés publiques – notamment les privilèges dont jouissent celles qui sont mandataires de la Couronne – se sont avérées utiles dans plus d'une situation. Ces considérations prendront plus de relief lorsque nous ferons une rétrospective des facteurs qui ont motivé la création d'entreprises publiques dans l'histoire du Canada.

L'importance des entreprises publiques

Pour mesurer la taille du secteur des entreprises publiques, il faut définir des critères fonctionnels pour les trois grands traits caractéristiques des entreprises publiques : la propriété publique, l'autonomie d'exploitation et la participation à une activité commerciale. Nous avons donné à ces termes l'interprétation suivante :

Propriété : Une entreprise publique (EP) doit être la propriété exclusive du gouvernement. Elle se distingue de l'entreprise contrôlée par l'État (ECE), qui est

effectivement contrôlée par le gouvernement sans toutefois en être la propriété exclusive.

Autonomie : Une entreprise publique fonctionne sans liens de dépendance et peut se distinguer, sous ce rapport, des ministères de l'État. Au nombre des indicateurs de cette autonomie, on peut citer la constitution en société, des états financiers préparés et vérifiés séparément, et une commission de régie ou un conseil d'administration.

Activité commerciale : Une entreprise publique fournit des biens ou des services qui sont normalement produits par le secteur privé, ou elle couvre au moins la moitié de ses dépenses par des recettes autonomes.

L'appendice B donne la liste des sociétés qui répondent à notre définition. En 1985, il y avait 236 entreprises publiques et 23 entreprises contrôlées par l'État. Celles-ci possédaient ou contrôlaient directement 268 filiales (tableau 2-1). Ce tableau ne tient pas compte des entreprises publiques au niveau local (qui s'occupent de la distribution de l'électricité et du gaz, du service téléphonique et des transports en commun); on en dénombre plus de 500, mais elles sont en général de petite taille et ne représentent qu'une faible part de l'actif total du secteur des entreprises publiques.

Tableau 2-1

Nombre d'entreprises détenues et contrôlées par le gouvernement fédéral et les provinces, Canada, 1985[1]

	Société mère		Filiale[3]		Total	
	Propriété exclusive	Contrôle effectif[2]	Propriété exclusive	Contrôle effectif[2]	Société mère	Filiale[3]
Fédéral[4]	43	13	46	35	56	81
Provinces						
Terre-Neuve	10	2	2	4	12	6
Île-du-Prince-Édouard	10	2	1	6	12	7
Nouvelle-Écosse	14	4	6	2	18	8
Nouveau-Brunswick	11	1	4	1	12	5
Québec	43	-	49	30	43	79
Ontario	32	-	24	1	32	25
Manitoba	22	-	7	-	22	7
Saskatchewan[5]	7	-	17	-	7	17
Alberta	15	1	4	11	16	15
Colombie-Britannique	23	-	17	1	23	18
Yukon et T.N.-O.	4	-	-	-	4	-
Propriété conjointe[6]	2	-	-	-	2	-
Sous total	193	10	131	56	203	187
Grand total	236	23	177	91	259	268

1 Au 31 décembre 1985.
2 Il y a « contrôle effectif » lorsqu'un actionnaire détient une part importante des actions d'une entreprise (habituellement 30 % ou plus), qui dépasse celle détenue individuellement ou conjointement par les autres actionnaires.
3 Les nombres ci-dessous ont trait aux seules filiales qui sont détenues directement par des entreprises possédées ou contrôlées par les pouvoirs publics.
4 D'après la définition retenue ici, la Corporation de développement des investissements du Canada n'est pas comptée parmi les entreprises publiques, puisqu'elle n'est pas considérée comme une entreprise « commerciale ». Ses filiales ont une vocation commerciale et sont par conséquent incluses. La société « 125459 Canada Ltd. », qui est détenue à 63 % par le gouvernement fédéral et qui est la société mère de Fishery Products International, n'est pas incluse pour la même raison, bien que la société FPI le soit.
5 Parmi les filiales en propriété exlusive figurent 16 entreprises détenues par le Crown Management Board qui, lui, n'est pas inclus puisqu'il n'a aucune vocation commerciale.
6 La Société des loteries de l'Atlantique est détenue conjointement par les quatre provinces de l'Atlantique. La Western Canada Lottery Foundation est détenue conjointement par les trois provinces des Prairies.

SOURCE Rapports annuels, Comptes publics et Statistique Canada (base de données de 1985 - Corporate Ownership Mapping System).

Les entreprises appartenant aux gouvernements ou contrôlées par ceux-ci représentaient 26 % des immobilisations nettes (y compris les stocks) de l'ensemble des sociétés canadiennes en 1983 (graphique 2-1). L'importance de ce secteur, mesurée par la taille de l'actif, traduit l'influence considérable des services publics d'électricité des provinces, qui ont un coefficient élevé de capital. Les entreprises que possèdent ou contrôlent les pouvoirs publics représentent moins de 5 % de l'emploi total dans l'économie (graphique 2-2)[5]. Au sein du secteur public même, les sociétés d'État ont toutefois un poids important; les employés des entreprises détenues ou contrôlées par le gouvernement fédéral ou les provinces fournissaient environ 35 % de l'emploi total dans le secteur public.

Certaines des plus grandes entreprises au pays appartiennent au secteur public. Une liste récente tirée de la publication *The Financial Post 500* comptait 35 sociétés publiques, dont 10 parmi les 100 premières[6]. Les entreprises publiques dominent l'industrie de l'électricité et occupent une place importante dans les transports, les communications et le secteur minier (graphiques 2-1 et 2-2).

Le secteur des entreprises publiques provinciales est plus grand que celui du gouvernement fédéral par la taille de l'actif, en raison encore une fois des immobilisations considérables des services publics d'électricité des provinces. Les entreprises publiques fédérales comptent un plus grand nombre d'employés et, comparativement aux entreprises publiques provinciales, elles représentent une proportion beaucoup plus élevée de l'emploi dans le secteur public. Parmi les provinces, c'est au Québec et en Ontario que le secteur de l'entreprise publique est le plus important (tableau 2-2). Le Québec compte le plus grand nombre de sociétés, et quelques entreprises québécoises (comme la Caisse de dépôt et la SGF) détiennent elles-mêmes des avoirs importants. Par rapport à la taille de l'économie provinciale, cependant, c'est en Saskatchewan que les sociétés sous propriété ou contrôle gouvernemental occupent la place la plus importante.

La création d'entreprises publiques s'est accélérée dans les années 60 et 70 (graphique 2-3). En effet, les deux tiers des sociétés d'État qui existent à l'heure actuelle ont été constituées au cours des années 70. Néanmoins, du point de vue de l'emploi et de l'actif réel, la croissance des sociétés que possèdent ou contrôlent les gouvernements a généralement suivi le rythme de croissance de l'ensemble du secteur des sociétés au Canada entre 1959 et 1983. Les entreprises publiques ont perdu de leur importance relative dans quelques secteurs – notamment les transports et le commerce – alors qu'elles ont intensifié leur rôle dans d'autres secteurs, en particulier les mines et l'électricité (graphique 2-4).

Tableau 2-2

Les entreprises détenues et contrôlées par les gouvernements provinciaux : deux indicateurs[1]

En pourcentage

	Emploi des entreprises publiques en pourcentage de l'emploi total de la province	Répartition interprovinciale de l'ensemble de l'actif des entreprises détenues et contrôlées par les provinces[2]
Terre-Neuve	1,7	2,5
Île-du-Prince-Édouard	0,7	0,1
Nouvelle-Écosse	1,6	1,9
Nouveau-Brunswick	1,8	3,0
Québec	1,4	34,0
Ontario	0,9	27,6
Manitoba	2,4	4,4
Saskatchewan	3,4	6,4
Alberta	2,1	5,9
Colombie-Britannique	2,6	14,1
Total		100,0

1 Les données ont trait à l'année 1983.
2 L'« actif » comprend les immobilisations nettes et les stocks des sociétés mères et des entreprises qui leur sont directement affiliées.
Source : Les chiffres sont tirés de Statistique Canada, *Finances des entreprises publiques provinciales* (n° 61-204) et *L'emploi dans les administrations provinciales* (n° 72-007), ainsi que de Rapports annuels, des Comptes publics et de données inédites.

Comment un ensemble aussi vaste et diversifié d'entités publiques a-t-il pris forme ? Pourquoi les entreprises publiques sont-elles plus importantes dans certaines provinces et dans certains secteurs que dans d'autres ? L'examen des facteurs historiques qui sont à l'origine de la création de certaines des entreprises publiques les plus importantes au pays peut contribuer à faire davantage de lumière sur ces questions.

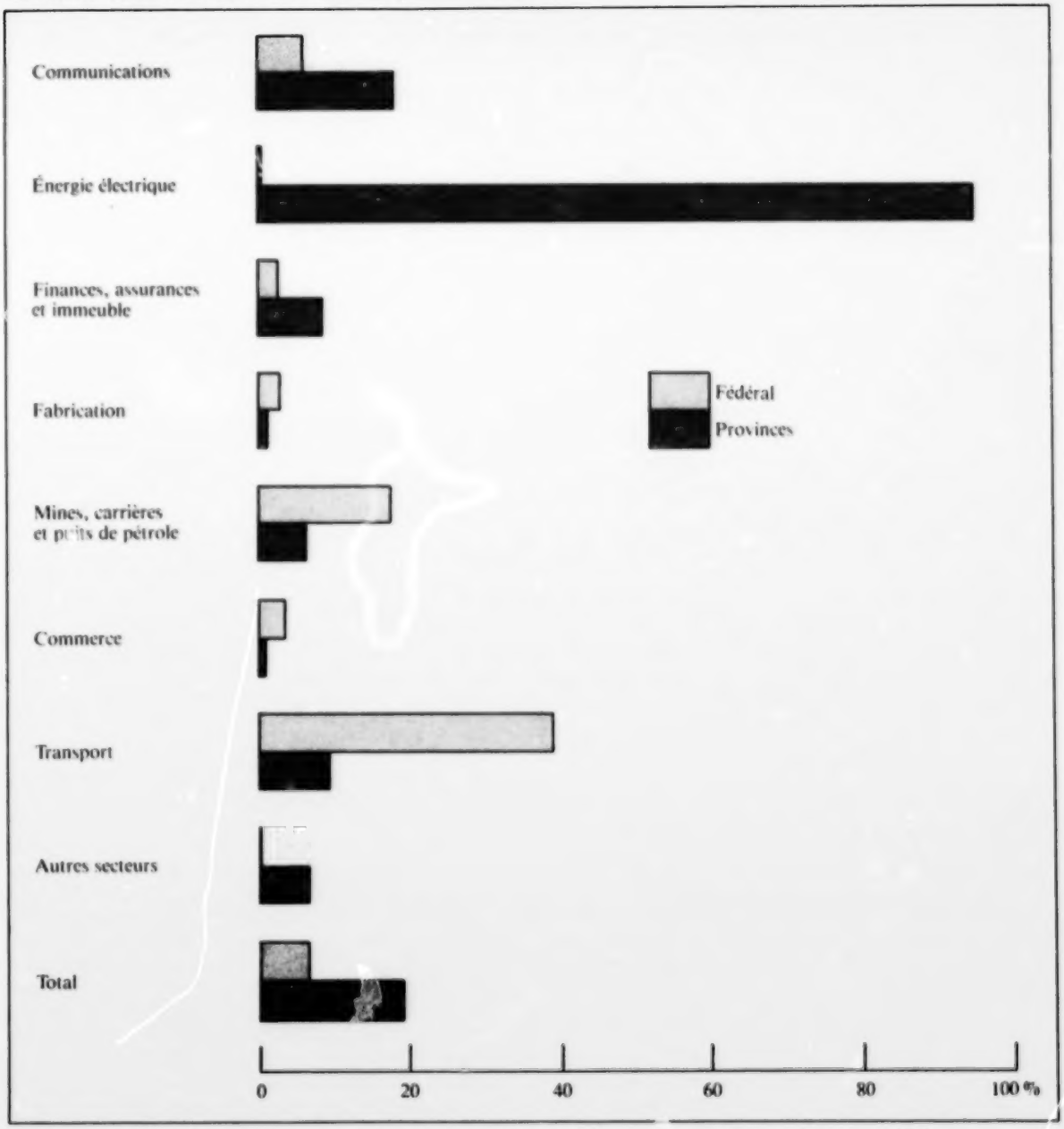
Les étapes historiques importantes

Avant 1929 : le développement du pays et des provinces

La période antérieure à 1929 a été dominée par trois facteurs : le défi posé par la mise en valeur de l'immense territoire canadien, le renforcement de la cohésion nationale et la résistance au mouvement d'intégration avec les États-Unis. L'entreprise publique a été l'un des moyens employés pour répondre à ces défis. Par leur intervention directe dans les secteurs des transports, des communications et de l'énergie, les gouvernements ont

Graphique 2-1

Actif des entreprises détenues et contrôlées par les pouvoirs publics en pourcentage de l'actif total de chacun des secteurs, Canada, 1983[1]

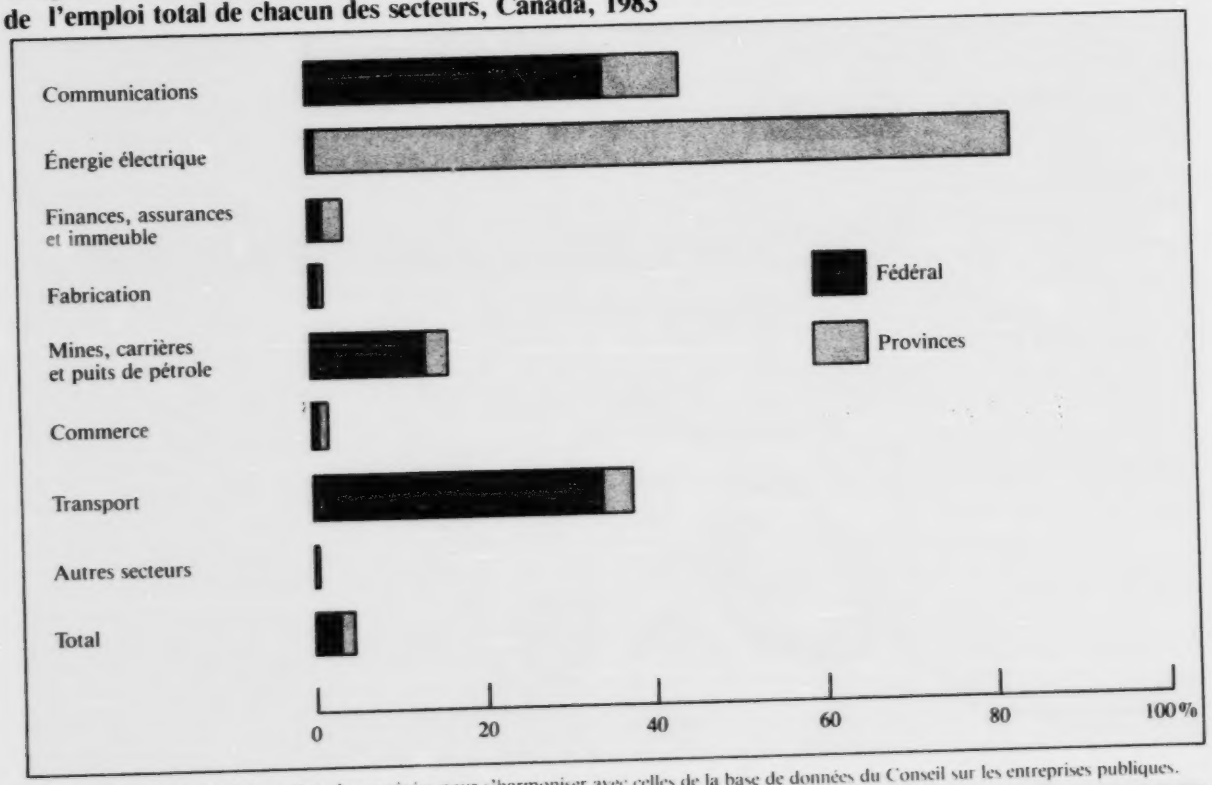


1 L'actif comprend les immobilisations nettes et les stocks des sociétés mères et des entreprises qui leur sont directement affiliées.

Source Les données sur l'actif total selon le secteur industriel sont tirées de Statistique Canada, *Statistique financière des sociétés*, n° 61-207; les chiffres sur l'actif des entreprises publiques proviennent de Rapports annuels, des Comptes publics et de données inédites de Statistique Canada.

Graphique 2-2

Emploi des entreprises détenues et contrôlées par les pouvoirs publics en pourcentage de l'emploi total de chacun des secteurs, Canada, 1983



Source Données de Statistique Canada, corrigées pour s'harmoniser avec celles de la base de données du Conseil sur les entreprises publiques.

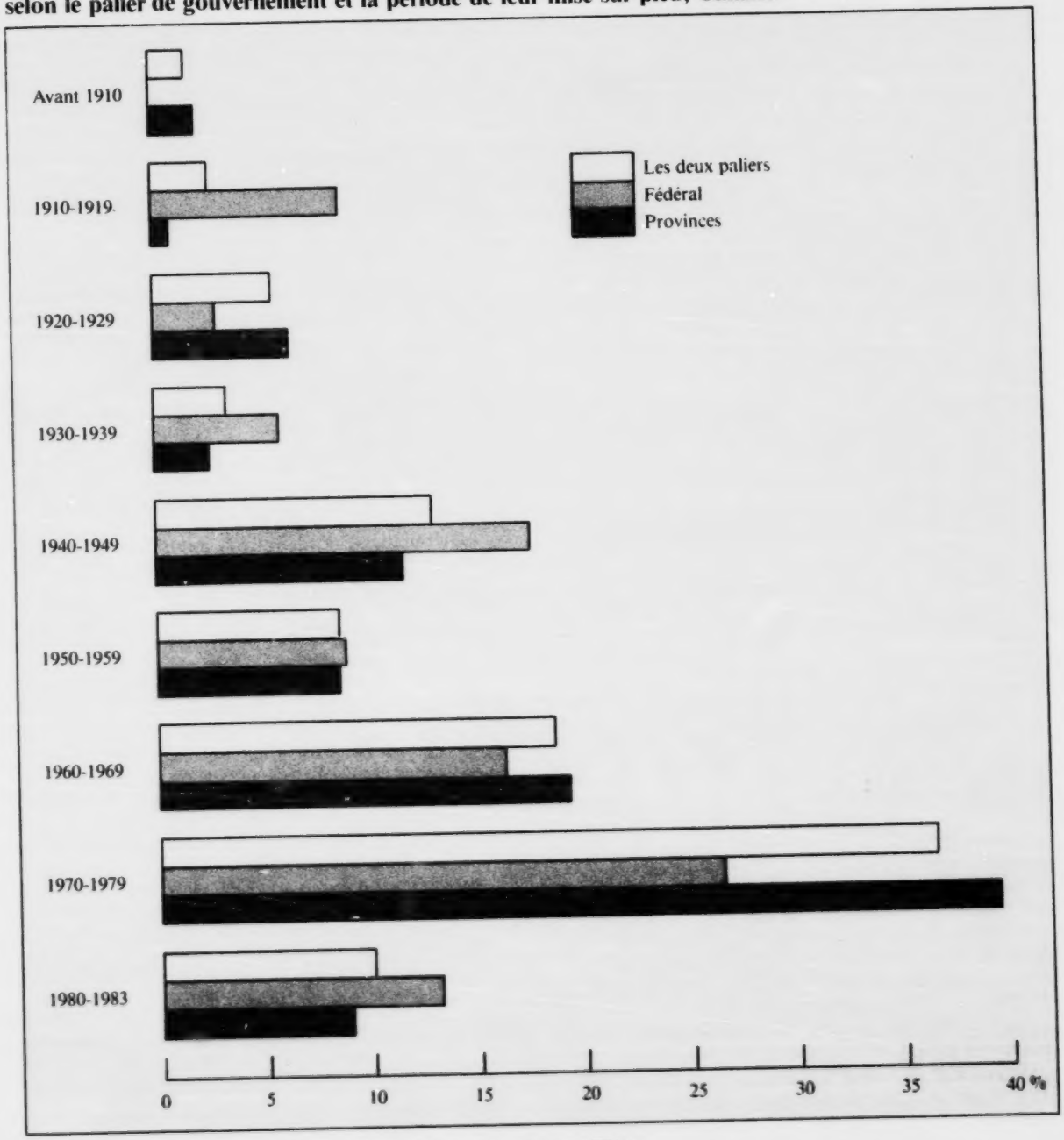
mis en place l'infrastructure nécessaire au développement du pays et créé des liens entre des régions disparates. Plusieurs des services liés à l'aménagement de cette infrastructure économique ne pouvaient être assurés avec le maximum d'efficience que par un producteur unique, et l'entreprise publique offrait, du même coup, une solution aux problèmes soulevés par l'existence d'un monopole.

Bien sûr, les circonstances qui prévalaient à cette époque ne contribuent qu'à expliquer la portée de l'intervention gouvernementale dans l'économie. Elles n'expliquent pas pourquoi l'entreprise publique a été le moyen d'intervention employé dans un certain nombre de situations. Dans la plupart des cas, d'autres mécanismes d'intervention s'offraient, et ces solutions de rechange ont souvent été retenues par d'autres gouvernements pour faire face à des problèmes semblables.

Au niveau fédéral, l'intervention directe du gouvernement durant cette période a porté essentiellement sur la création de voies de transport. Même avant la Confédération, les gouvernements canadien et britannique étaient engagés dans la construction et l'exploitation de canaux pour desservir l'empire commercial du Saint-Laurent. En 1841, les Provinces Unies du Canada achetèrent le canal de Welland – entre les lacs Ontario et Érié – et elles légiférèrent pour autoriser le nouveau Conseil des travaux publics à étendre le réseau de canaux. C'est là le premier recours officiel à l'entreprise publique au Canada. Avant 1867, on a aussi confié à des sociétés d'État l'administration des installations portuaires. Dans ce cas, la formule de la création d'une société présentait certains avantages au plan administratif; en particulier, elle permettait au gouvernement de se doter d'un organisme pouvant, de son propre chef, posséder des biens ainsi que poursuivre et être poursuivi

Graphique 2-3

Répartition des entreprises[1] détenues et contrôlées par les pouvoirs publics selon le palier de gouvernement et la période de leur mise sur pied, Canada

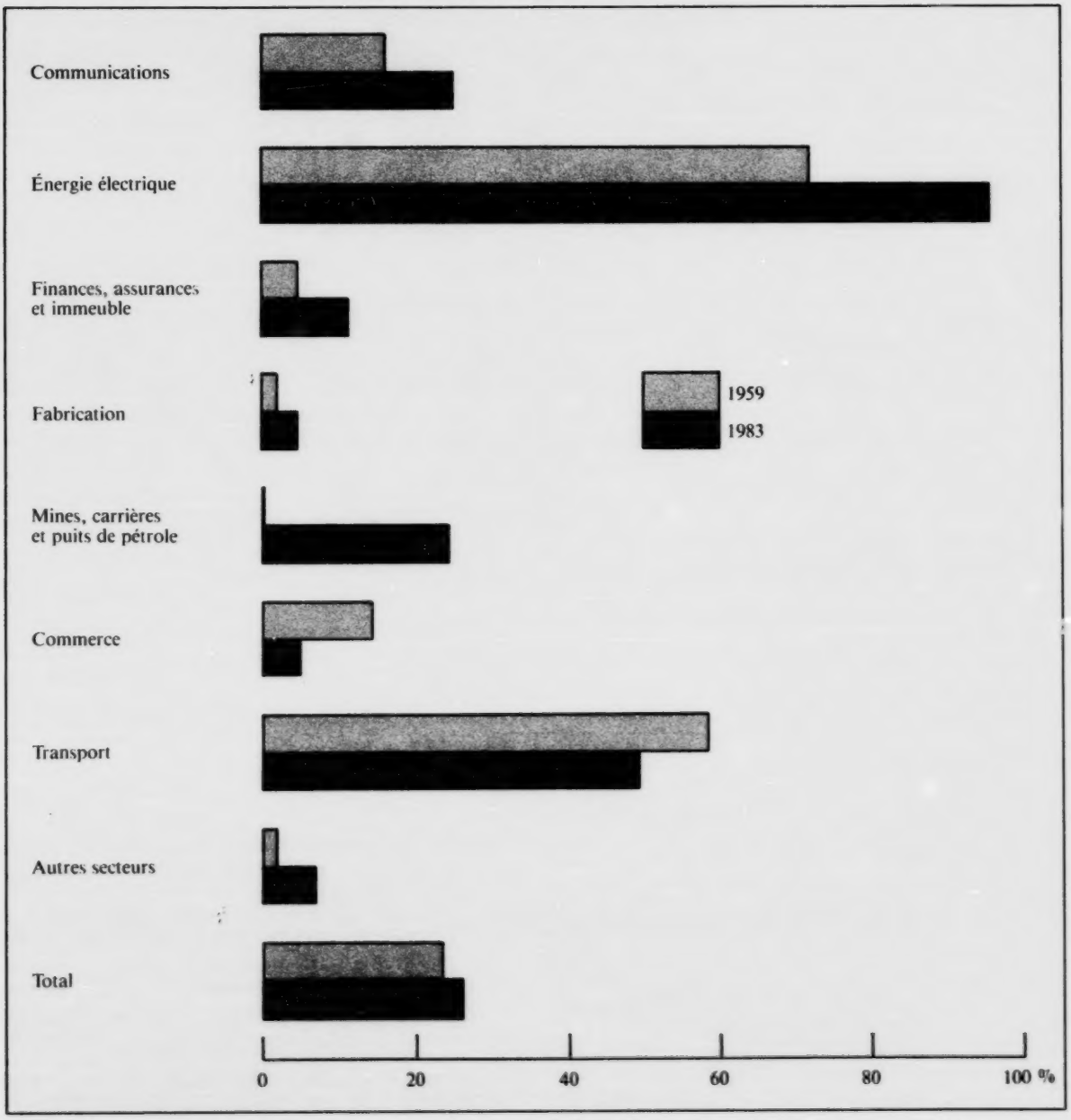


1 Comprennent les sociétés mères et les entreprises qui leur sont directement affiliées.

Source Calculs du Conseil économique du Canada, effectués à partir de données provenant de Rapports annuels, des Comptes publics et de Statistique Canada.

Graphique 2-4

Actif des entreprises détenues et contrôlées par les pouvoirs publics en pourcentage de l'actif total de chacun des secteurs, Canada, 1959 et 1983[1]



1 L'« actif » comprend les immobilisations nettes et les stocks des sociétés mères et des entreprises qui leur sont directement affiliées.

Source Les données sur l'actif total selon le secteur industriel sont tirées de Statistique Canada, *Statistique financière des sociétés*, n° 61-207 et du ministère du Revenu national, Division de l'impôt, *Statistique fiscale, 1962*; les chiffres sur l'actif des entreprises publiques proviennent de Rapports annuels, des Comptes publics et de Statistique Canada (*Finances des entreprises publiques fédérales*, n° 61-203, et *Finances des entreprises publiques provinciales*, n° 61-204).

en justice, tout en permettant (par le biais de sa commission ou de son conseil d'administration) une représentation adéquate des divers intérêts locaux.

L'intervention directe de l'État dans les transports s'est intensifiée après la Confédération, en raison notamment de l'engagement pris par le gouvernement fédéral en matière de construction ferroviaire. Le nouveau gouvernement national a ainsi assumé la propriété de la société Prince Edward Island Railway et prolongé le chemin de fer Intercolonial – comme il l'avait promis – jusque dans les Maritimes. Des gouvernements provinciaux sont aussi devenus propriétaires de chemins de fer; les lignes du Temiskaming and Northern Ontario et du Pacific Great Eastern répondaient au désir des gouvernements de l'Ontario et de la Colombie-Britannique de développer leur arrière-pays. En même temps, les deux niveaux de gouvernement accordaient diverses formes d'aide – des prêts, des cautions, des subventions et des concessions foncières – pour encourager le secteur privé à s'engager dans la construction ferroviaire. L'étendue de l'aide publique accordée au Canadien Pacifique pour achever rapidement la réalisation d'un chemin de fer transcontinental entièrement canadien a, incidemment, donné lieu à un débat public fort houleux à l'époque.

Pour de nombreux observateurs, la création de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (qui devint plus tard le Canadien National, ou CN) était le prolongement logique de l'intervention massive de l'État dans ce secteur. Les trois chemins de fer nationaux – le Canadien-Nord, le Grand Tronc et sa filiale le Grand Tronc Pacifique – qui furent absorbés par le CN étaient déjà lourdement tributaires des deniers publics et constituaient, dans une large mesure, des instruments de la politique nationale. La nationalisation survenue à la fin de la Première Guerre mondiale a été décrite dans les termes suivants :

> La nationalisation n'était pas tant une question de principe qu'une nécessité pratique : il s'agissait de prévenir la faillite d'entreprises dans lesquelles de nombreuses personnes avaient investi leurs épargnes, d'empêcher le démantèlement de réseaux de transport ayant une grande importance nationale et d'écarter la possibilité de faire un tort considérable au crédit du Canada sur les marchés financiers à l'étranger[7].

Cette interprétation, par ailleurs fort répandue, met toutefois un accent indu sur les facteurs qui ont précipité la nationalisation. Même si le gouvernement avait de bonnes raisons de prendre en charge ces sociétés pour leur éviter la faillite, la question peut-être plus pertinente est de savoir comment les chemins de fer en cause en étaient venus là. Pourquoi la réglementation n'a-t-elle pas donné de résultats satisfaisants au Canada, alors qu'elle a continué de s'appliquer dans le cas de l'industrie ferroviaire américaine ?

L'auteur d'une récente étude effectuée pour le compte du Conseil[8] fait valoir que la réglementation s'est révélée un échec au cours de cette période parce qu'elle ne s'appuyait pas sur des lois ou des traditions ayant pour effet de lier l'État dans une relation contractuelle équitable. Aux États-Unis, le pouvoir judiciaire accordait un degré élevé de protection aux entreprises privées assujetties à la réglementation; plus précisément, les tribunaux y ont interprété les dispositions constitutionnelles régissant le caractère sacré du contrat comme signifiant que le capital réglementé avait droit à un certain niveau de revenu non confiscable. L'absence de garanties semblables au Canada donna lieu à des problèmes particuliers lorsque le système de réglementation fut soumis aux tensions et pressions politiques de la Première Guerre mondiale. À l'époque, l'organisme chargé de réglementer le transport ferroviaire (la Commission des chemins de fer du Canada) trouva de plus en plus difficile d'accorder des augmentations de tarif pour l'ensemble de l'industrie, en raison de l'imposant surplus d'exploitation affiché par le Canadien Pacifique. Cette situation s'avéra désastreuse pour le Canadien-Nord, le Grand Tronc et le Grand Tronc Pacifique, qui étaient tous beaucoup plus endettés et avaient des frais d'exploitation plus élevés que le Canadien Pacifique. Dans cette perspective, la création du CN était moins le produit du pragmatisme ou de la préférence des Canadiens pour l'entreprise publique que le reflet du sous-développement du cadre législatif et réglementaire au Canada :

> Le gouvernement canadien [. . .] fit une intervention que l'on pourrait qualifier, au mieux, de discriminatoire. Peu importe que ces résultats aient échappé à la volonté des responsables. Une chose est claire : en définitive, le capital n'était protégé de la confiscation que par la bonne volonté de l'État. Sans la protection accordée par une constitution écrite garantissant le droit à la propriété privée, cette garantie s'est avérée insuffisante[9].

Au niveau provincial, un des événements les plus marquants de cette période a été la création d'Hydro-Ontario. Au début du siècle, les Ontariens se sont mis à réclamer avec de plus en plus d'insistance que les pouvoirs publics prennent en charge la distribution de l'électricité. Les entreprises manufacturières établies dans les petites villes ontariennes craignaient de se voir refuser l'accès à l'énergie hydro-électrique, alors que les Torontois s'inquiétaient des profits réalisés par le monopole privé qui détenait la franchise pour leur ville. La réaction initiale du gouvernement provincial fut de permettre aux municipalités de se lancer dans le transport, la distribution et la production d'électricité. Au cours des années qui suivirent, cependant, les pressions en vue d'obtenir de l'« énergie bon marché » par le biais de

la propriété publique se sont intensifiées. Le nouveau gouvernement conservateur créa la Commission hydro-électrique de l'Ontario qui devint, en 1906, Hydro-Ontario. Le nouvel organisme était au départ une société qui achetait de l'électricité auprès de producteurs privés pour l'acheminer vers les réseaux municipaux. Toutefois, sous la gouverne de son premier président, Adam Beck, la société a élargi le champ de ses activités, acquérant ainsi une plus grande autonomie par rapport au gouvernement. Hydro-Ontario s'est lancée activement dans la production d'électricité en 1914 et, au début des années 20, avec le parachèvement d'une centrale à Niagara Falls - la centrale Sir Adam Beck n° 1 - elle devenait la plus grande entreprise de services publics de la province.

On a tenté d'expliquer de diverses façons le recours à la propriété publique en Ontario, au contraire de ce qu'ont fait la plupart des autres gouvernements en Amérique du Nord. Au-delà des personnalités en cause - notamment Beck, l'incarnation même du pouvoir public - la production ontarienne d'hydro-électricité était tellement dominée à l'époque par le Niagara que ce secteur présentait plus que nulle part ailleurs - au Québec, par exemple - les caractéristiques d'un monopole naturel. En outre, les éléments d'ordre juridique cités plus haut dans le cas du CN ont ici aussi joué un rôle. Par rapport aux États-Unis, l'expansion des pouvoirs publics a été facilitée par l'absence de protection législative pour les monopoles franchisés qui avaient auparavant fourni et distribué la plus grande partie de l'électricité en Ontario[10]. Les garanties juridiques qui auraient été nécessaires pour empêcher qu'une telle situation ne se produise et pour établir la base d'un système équitable et pratique de réglementation n'existaient tout simplement pas.

Les arguments en faveur de l'entreprise publique dans le domaine de l'électricité devaient l'emporter ailleurs au Canada également. Bien avant le milieu du siècle, le Québec, la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, le Manitoba et la Saskatchewan s'étaient donné des commissions ayant le pouvoir de produire et de distribuer l'électricité.

Le domaine des télécommunications a aussi été le théâtre de pressions semblables à celles qui ont contribué à la propriété publique des services d'électricité. Au début du siècle, les regroupements d'agriculteurs, les petites entreprises et les municipalités réclamaient à l'unanimité la propriété publique des installations téléphoniques. Le gouvernement fédéral a fini par rejeter l'idée de la propriété gouvernementale, mais il a quand même confié à la Commission des chemins de fer le pouvoir de réglementer les compagnies de téléphone relevant de la compétence fédérale. Dans les provinces des Prairies, cependant, les autorités locales se sont montrées beaucoup plus réceptives aux arguments de ceux qui prônaient la propriété publique. Immédiatement après la création de la province de l'Alberta, en 1905, le nouveau gouvernement a commencé à acheter de petites installations téléphoniques municipales et à installer des lignes interurbaines. Le Manitoba et la Saskatchewan emboîtèrent le pas, si bien qu'en 1910 les trois gouvernements avaient déjà acquis l'actif du réseau Bell sur leur territoire respectif.

La création de ces sociétés publiques de téléphone traduisait les besoins de développement des collectivités et des régions éloignées des Prairies. On a décrit dans les termes suivants le problème auquel faisaient face les gouvernements de ces nouvelles provinces :

> Une population très éparpillée et fort intelligente exigeait l'installation immédiate de téléphones sur une grande échelle. L'entreprise privée dans l'industrie du téléphone, habituée à une demande provenant essentiellement des régions industrialisées, ne pouvait répondre à la demande des régions rurales, qui exigeaient une expansion immédiate[11].

On aurait pu faciliter l'expansion souhaitée du service téléphonique rural en offrant une subvention suffisamment alléchante à Bell, qui constituait la principale solution de rechange dans le secteur privé. Cependant, les gouvernements provinciaux n'avaient pas le pouvoir de légiférer en regard de la compagnie Bell, qui relevait de la compétence fédérale; et l'on croyait partout que cette entreprise, qui appartenait à des intérêts de l'Est et qui était installée dans l'Est, pourrait réaliser des profits excédentaires. Ces préoccupations jouèrent un rôle important en faveur de la propriété publique dans les trois provinces de l'Ouest.

La propriété publique au niveau provincial a joui d'une faveur plus généralisée dans le cas de l'industrie des spiritueux. Les mouvements de tempérance qui ont œuvré durant les premières années d'existence du Canada réclamaient avec vigueur que le commerce des spiritueux soit placé sous contrôle gouvernemental. Ces efforts ont abouti à l'adoption de la Loi de tempérance du Canada de 1878, qui permettait aux localités de tenir un référendum et d'interdire le commerce de l'alcool sur leur territoire. La prohibition devint une force politique importante avec l'éclatement de la Première Guerre mondiale, si bien qu'en 1919 des restrictions étaient en vigueur partout au pays. Cependant, l'administration et l'application de ces restrictions n'allèrent pas sans poser de sérieux problèmes. En 1921, la Colombie-Britannique et le Québec furent les premières provinces à lever la prohibition et à établir des organismes gouvernementaux détenant le monopole de la distribution et de la vente des spiritueux. Les partisans de l'Ontario Temperance Act (1910) réussirent à remporter un cer-

tain nombre de référendums avant 1926 et à faire élire un gouvernement provincial favorable à l'abrogation de la prohibition. En 1930, toutes les provinces, sauf l'Île-du-Prince-Édouard, avaient suivi l'exemple de la Colombie-Britannique et du Québec.

Le premier ministre Ferguson de l'Ontario a résumé en ces termes les arguments justifiant le remplacement de la prohibition par un régime de propriété publique :

> Malgré la vigilance et les efforts incessants des agents de la paix, le commerce clandestin est florissant et ceux qui se chargent de répondre à la demande de spiritueux s'enrichissent par le trafic [. . .].
>
> Ne serait-il pas préférable de répondre à cette demande par des canaux dûment réglementés et d'utiliser les bénéfices réalisés, non plus pour enrichir le petit nombre, mais pour améliorer les hôpitaux, les écoles, les routes et les autres services publics[12] ?

Plutôt que de retenir la formule de la propriété publique, les provinces auraient pu laisser le secteur privé s'occuper de la distribution et de la vente des spiritueux, tout en appliquant une combinaison quelconque de réglementation et de fiscalité. Mais une réglementation limitant sérieusement la disponibilité des spiritueux aurait laissé les provinces aux prises avec de graves problèmes d'application de la loi. Par ailleurs, la fiscalité constituait un moyen efficace de recueillir les recettes dont les provinces avaient besoin, mais, en soi, elle ne permettait pas de satisfaire les revendications de ceux qui étaient fermement convaincus de la nécessité de régir la distribution et la vente de cette substance nocive. Par la propriété publique, les gouvernements pouvaient éviter les problèmes extrêmement épineux que comporterait toute mesure visant à limiter la disponibilité des spiritueux, tout en donnant l'assurance que ces produits étaient sous le contrôle des autorités.

1930-1960 : une période de crise

Cette seconde période a été caractérisée par une série de crises : la Grande Crise, la Seconde Guerre mondiale et la reconstruction d'après-guerre. L'entreprise publique a souvent été mise à contribution comme moyen de résoudre les problèmes et de répondre aux besoins de cette époque.

Mais l'année 1930 n'a pas marqué la fin des efforts du gouvernement pour renforcer l'unité nationale et protéger la souveraineté politique du Canada. En effet, cette période a été témoin de la création de deux des plus importantes entreprises de « développement de la nation », à savoir Radio-Canada et Air Canada.

La Commission canadienne de radio-diffusion (CCRD), créée en 1932, avait pour mission d'assurer des services de radiodiffusion et de réglementer les activités des entreprises privées dans ce secteur. La création d'une entreprise publique faisait suite aux recommandations d'une Commission royale d'enquête (la Commission Aird) et d'un comité de la Chambre des communes, qui avaient l'une et l'autre fait valoir les possibilités de la radiodiffusion comme instrument d'intégration nationale. Cette mesure se voulait aussi une réponse à la menace que la radiodiffusion canadienne ne soit éventuellement dominée par les émissions en provenance des États-Unis. Le secteur privé était peu disposé à investir dans l'établissement d'un réseau national. En même temps, la British Broadcasting Corporation, mise sur pied en 1927, constituait un exemple fort encourageant de ce que pouvait faire la propriété publique. En 1936, la CCRD faisait place à la Société Radio-Canada, une institution plus indépendante dont la surveillance était confiée à un bureau de neuf gouverneurs.

La création de la société des Lignes aériennes Trans-Canada (devenue plus tard Air Canada) en 1937 a été motivée par des considérations très proches de celles qui ont présidé à la création de Radio-Canada. Dans ce cas également, on craignait que les entreprises américaines ne viennent combler le vide laissé par l'absence de service national et n'accaparent une place dominante sur le marché canadien. En présentant la Loi sur les Lignes aériennes Trans-Canada, le ministre C. D. Howe a, à l'époque, exposé le problème en ces termes :

> Le Canada est peut-être l'un des rares pays du monde qui ne soit pas doté d'un service aérien régulier national [. . .]. Beaucoup de Canadiens, allant d'un endroit à l'autre de leur pays, se voient forcés d'emprunter les routes aériennes des États-Unis [. . .]. Nous vendons des timbres de la poste aérienne, mais une bonne partie de nos courriers sont expédiés de l'autre côté de la frontière, pour être transportés par des avions américains, puis ramenés au pays à l'endroit le plus rapproché de leur lieu de destination[13].

Les Lignes aériennes Trans-Canada étaient au départ une filiale à 100 % du CN. Comme dans le cas de Radio-Canada, la décision de créer une entreprise publique n'a été prise qu'après que le gouvernement ait constaté que cette entreprise n'intéressait pas les investisseurs privés. Un partenaire privé éventuel, le Canadien Pacifique, rejeta une proposition qui aurait fait de la nouvelle compagnie aérienne une entreprise mixte; en tant que partenaire minoritaire, le Canadien Pacifique aurait eu raison de craindre que certaines initiatives prises dans l'intérêt public n'aient éloigné la compagnie aérienne de ses objectifs strictement commerciaux. L'entreprise gouvernementale offrait en outre une solution relativement commode à un problème assez urgent. Les efforts

antérieurs en vue d'établir un service aérien transcontinental avaient selon toute apparence mis à l'épreuve la patience du gouvernement :

> Le nombre de sociétés qui se sont lancées dans ce service (transcontinental) et qui ont disparu ne se compte plus. Notre tâche, au Canada, consiste à établir ce service sans perdre toutes les énergies qui y ont été consacrées depuis dix ans[14].

L'utilisation de l'entreprise publique comme moyen de rétablir la stabilité du marché est fort bien illustrée par une troisième grande société fédérale créée dans les années 30, la Commission canadienne du blé. Le gouvernement de R. B. Bennett avait, au départ, favorisé un régime de marché libre pour le blé, centré sur les opérations du Winnipeg Grain Exchange. La baisse des cours du blé tout au long des années 20 avait amené les producteurs de l'Ouest à se regrouper en coopératives (ou « pools »), établies sur une base provinciale et coordonnées par un organisme central de ventes. Cette formule eut du succès jusqu'à la fin des années 20, alors qu'éclata la Grande Crise et que les prix du blé s'effondrèrent. Entre autres mesures d'aide aux agriculteurs, le gouvernement fédéral prit le contrôle de l'organisme central de ventes pour empêcher l'éclatement des groupes de producteurs. C'était là le début d'une série d'initiatives par lesquelles « le gouvernement canadien en viendrait à intervenir massivement - un rôle auquel il n'allait plus pouvoir échapper malgré toutes ses bonnes intentions »[15].

Devant la chute des prix du blé et se trouvant aux prises avec des surplus sans cesse croissants, le gouvernement créa la Commission canadienne du blé en 1935. Le nouvel organisme n'était pas destiné à être un monopole, mais devait plutôt coexister avec le Winnipeg Grain Exchange. Effectivement, même en 1938, le ministre de l'Agriculture réitérait l'intention du gouvernement de « ne pas intervenir dans le commerce des céréales et de laisser la commercialisation de notre blé au système des marchés à terme »[16]. Ce n'est pas ainsi que les choses allaient pourtant se passer. Les fortes pressions à la hausse qui se sont exercées sur les prix au cours de la Seconde Guerre mondiale allaient amener le gouvernement à suspendre les marchés à terme sur le blé. Depuis 1943, la Commission canadienne du blé détient le monopole de la vente du blé canadien.

Les sociétés d'État de la Seconde Guerre mondiale

Pendant la Seconde Guerre mondiale, le secteur des entreprises publiques fédérales a connu une expansion considérable. Cette période a vu naître 33 sociétés d'État, la plupart en vertu des pouvoirs spéciaux impartis au ministre des Munitions et Approvisionnements. Un certain nombre de ces sociétés n'avaient qu'un rôle administratif, étant chargées, par exemple, de la coordination de la production privée, de l'entreposage et de la distribution des matériaux et des fournitures, du contrôle des prix des denrées, ou de la construction des maisons du temps de guerre. D'autres sociétés étaient engagées dans la production d'une vaste gamme de biens et fournitures requis pour l'effort de guerre[17].

Il importait, en temps de guerre, de se doter d'organismes capables de contribuer à l'efficacité de la production. Les sociétés d'État jouissaient d'une liberté et d'une souplesse d'exploitation favorables à l'efficacité et, dans bien des cas, elles constituaient une formule préférable à celle du ministère. Le modèle de la société d'État était en outre plus séduisant pour les ressources humaines « à un dollar par an » que le gouvernement cherchait à emprunter au secteur privé pour l'aider à gérer les programmes de guerre[18].

L'entreprise publique a su se révéler utile également lorsqu'il a fallu mettre rapidement de nouvelles usines en service pour répondre au besoin urgent de matériaux de guerre. La construction de l'usine de caoutchouc synthétique de la Polymer, à Sarnia, est souvent donnée en exemple de ce qui peut être fait lorsqu'on sait mettre efficacement en œuvre les ressources du secteur public. Même si l'on peut concevoir que ce projet aurait pu être réalisé aussi efficacement par une entreprise privée sous contrat, l'élaboration et la négociation d'une entente satisfaisante à cette fin avec une entreprise privée (arrangement qui aurait été compliqué, en temps de guerre, par la nécessité de s'assurer de la disponibilité des matériaux de construction requis) auraient à elles seules pris un temps considérable[19]. En recourant à une entreprise publique, le gouvernement a pu réagir très vite à la situation de crise créée par le fait que le Japon avait pris le contrôle de quelque 90 % des réserves mondiales connues de caoutchouc naturel.

Alors que la plupart des entreprises publiques du temps de guerre ont été dissoutes à la fin des hostilités, un nombre important de ces sociétés ont continué à opérer. On compte parmi celles-ci l'Eldorado Mining and Refining Limited, qui avait un rôle jugé essentiel à jouer dans la production d'uranium. La Polymer Corp. Ltd. (plus tard rebaptisée Polysar) est restée sous un régime de propriété publique, ce qui traduisait en partie la volonté du gouvernement de soutenir l'industrie du caoutchouc synthétique. La société Les arsenaux canadiens, née du regroupement de six usines de munitions, a permis au gouvernement de se donner une capacité permanente en matière de mise au point et de production d'armes. Les installations de recherche nucléaire établies durant la guerre ont été maintenues; elles sont

à l'origine de la société Énergie atomique du Canada Limitée (EACL).

L'entreprise publique en Saskatchewan

Un fait marquant de cette période fut l'élection en Saskatchewan du premier gouvernement CCF (Co-operative Commonwealth Federation), sous la direction de T. C. Douglas. En 1933, lors de son premier congrès national, le parti CCF avait appuyé une déclaration de principe (devenue plus tard le manisfeste de Regina) dans laquelle on faisait l'éloge de la propriété publique et de la planification centrale :

> Nulle part ailleurs que dans un régime de propriété et d'exploitation publiques les consommateurs ne pourront jouir de tous les avantages découlant du contrôle et de la production de masse centralisés[20].

Le gouvernement CCF qui a pris le pouvoir en Saskatchewan en 1944 voyait dans l'entreprise publique un instrument de développement et de diversification de l'économie. Le Trésorier provincial, l'honorable C. M. Fines, a exprimé plus tard la position du gouvernement dans les termes suivants :

> Certains domaines de l'activité humaine sont nettement l'affaire du gouvernement. En premier lieu, tout gouvernement a la responsabilité de voir à ce que ses citoyens puissent se procurer des biens et services en quantité convenable, sans avoir à payer un prix qui constitue de l'exploitation. On pourrait inscrire dans cette catégorie les entreprises comme celles qui s'occupent d'électricité, de téléphone et d'assurances. En second lieu, dans une province qui se consacre dans une aussi grande mesure à certaines cultures spécialisées, le gouvernement a le devoir de promouvoir la plus grande diversification possible de l'économie – afin d'atténuer les dangers que comporte une trop grande dépendance à l'égard d'une source unique de revenu[21].

Les premières entreprises publiques de la Saskatchewan ont donc été créées dans le dessein de concrétiser le potentiel que recelaient les ressources de la province – notamment la laine, le cuir, le poisson, le bois d'œuvre, les fourrures et les minéraux. Le gouvernement s'est engagé activement dans le secteur des transports par la formation d'une société de transport par autocar (la Saskatchewan Transportation Company, créée en 1946) et d'une compagnie aérienne provinciale (la Saskatchewan Government Airways, créée en 1947). Des monopoles publics furent établis pour le service téléphonique (la société Saskatchewan Government Telephones, formée en 1947), l'électricité (la Saskatchewan Power Corporation, créée en 1949), et l'assurance-automobile (la Saskatchewan Government Insurance, constituée en 1944). L'entreprise publique fut également mise à contribution pour répondre aux besoins immédiats de reconstruction au cours de la période d'après-guerre.

Le rôle important confié à l'entreprise publique en Saskatchewan a éventuellement fait naître le besoin de mettre en place des mécanismes spéciaux de gestion et de contrôle. La *Crown Corporations Act* de 1947 définissait dans les grandes lignes les pouvoirs des sociétés d'État et donnait un fondement législatif à plusieurs des organismes constitués au cours de cette période. La loi prévoyait également la création du Government Finance Office, un organisme central de planification et de coordination ayant notamment la responsabilité d'approuver les budgets d'immobilisations des sociétés de la Couronne. Les ministres se virent confier un rôle de premier plan en matière de planification et de contrôle, occupant la présidence du conseil des diverses entreprises de l'État et formant le conseil d'administration du Government Finance Office.

Certes, l'attrait de l'entreprise publique découlait en partie de considérations idéologiques, mais il peut aussi s'expliquer par le fait que cet instrument permettait au gouvernement d'avoir un meilleur contrôle sur les décisions touchant l'économie de la province. Les décisions en matière d'investissement, qui autrement auraient été prises dans des sièges sociaux situés à l'extérieur de la province et peut-être même à l'étranger, se trouvaient désormais subordonnées aux priorités de la planification gouvernementale. Par l'entremise des entreprises d'État, le gouvernement de la Saskatchewan pouvait poursuivre les orientations qu'il jugeait appropriées dans le domaine des transports et des télécommunications – où la réglementation provinciale n'avait qu'une portée limitée en raison de l'étendue des pouvoirs fédéraux – tout comme il pouvait faire face à la menace de pratiques anticoncurrentielles et de profits abusifs de la part des grandes sociétés nationales. En ce sens, la propriété gouvernementale contribuait à donner à la province le moyen de remédier à des situations qui lui paraissaient découler de la faiblesse de la politique de concurrence ou de l'insuffisance de la réglementation au palier fédéral[22].

Les sociétés financières du gouvernement

À la fin de la Seconde Guerre mondiale, le gouvernement fédéral a commencé à se retirer des activités de production pour se contenter plutôt d'intervenir à l'occasion pour corriger une situation particulière ou offrir des stimulants. Les sociétés financières gouvernementales, qui pouvaient servir à la fois à pallier les imperfections du marché et à favoriser certaines activités économiques, ont proliféré au cours de la période

d'après-guerre. Les efforts du gouvernement fédéral ont surtout porté sur les secteurs de l'habitation, des affaires, de l'exportation et du financement agricole.

La Banque d'expansion industrielle (fondée en 1944 et qui allait devenir la Banque fédérale de développement) avait pour mission d'offrir du crédit à moyen et à long termes aux petites et moyennes entreprises qui n'arrivaient pas à trouver du financement à des conditions raisonnables sur le marché. La Société d'assurance des crédits à l'exportation (créée aussi en 1944 et qui est devenue plus tard la Société pour l'expansion des exportations) offrait aux exportateurs canadiens des programmes d'assurance et de financement semblables à ceux que plusieurs des partenaires commerciaux du Canada avaient déjà mis en place. La Société centrale d'hypothèques et de logement fut fondée en 1945 dans le but d'administrer la Loi nationale sur l'habitation, qui venait d'être modifiée. Cette société a élargi plus tard son champ d'action au crédit hypothécaire, à l'assurance-prêt hypothécaire, à la consolidation de parcelles de terrain destinées à la construction domiciliaire ainsi qu'à la promotion de la rénovation urbaine. Les origines de la Commission du prêt agricole remontent à l'époque de la chute des prix des denrées à la fin des années 20, alors que les agriculteurs eurent besoin d'une aide financière autant à long terme qu'à court terme. L'organisme a été restructuré en 1959 et, sous le nouveau nom de Société du crédit agricole, il est devenu une source importante de crédit à long terme pour les agriculteurs.

Le gouvernement aurait pu employer d'autres moyens pour aider certains groupes d'emprunteurs, mais les entreprises financières fédérales se sont généralement vu confier un éventail plus large de responsabilités en rapport avec l'administration de diverses lois fédérales. Ces responsabilités supposaient par ailleurs des fonctions commerciales que les ministères étaient mal préparés à assumer.

En créant une entreprise publique, le gouvernement marquait aussi son engagement à venir en aide à certains groupes bien organisés et influents. De plus, comme les sociétés d'État se lançaient dans des activités qui n'intéressaient pas le secteur privé, elles ne suscitaient pas d'inquiétude ou d'opposition chez les entreprises privées œuvrant dans l'industrie. À cet égard, il est utile de signaler que le secteur du crédit et des assurances est l'un des rares aux États-Unis où les sociétés publiques fédérales ont une présence importante[23].

Après 1960 : la transformation de l'économie

La période qui a suivi 1960 a été marquée par une augmentation particulièrement rapide du nombre d'entreprises publiques (graphique 2-3). Les sociétés d'État créées au cours de cette période se sont vu confier une diversité d'objectifs : certaines ont servi à corriger des problèmes structurels et à promouvoir la croissance, mais aussi à mettre divers groupes à l'abri des vicissitudes de l'évolution économique; d'autres ont servi à promouvoir les aspirations nationales et à répondre aux besoins particuliers de certaines régions du pays; d'autres enfin ont été mises à contribution dans des conflits de compétence entre les provinces et le gouvernement fédéral. Alors que plusieurs des premières entreprises publiques étaient des monopoles, les sociétés d'État créées plus récemment ont eu pour la plupart à relever le défi de poursuivre simultanément des objectifs sociaux et commerciaux dans un contexte de marché concurrentiel. Depuis 1960, les sociétés gouvernementales ont encore accru leur présence dans le domaine de l'électricité et ont acquis une place importante dans le secteur des mines et celui du pétrole et du gaz (graphique 2-4). Cette période a par ailleurs été témoin de l'émergence de nouvelles formes d'organisation, dont les entreprises mixtes et les entreprises en coparticipation regroupant des sociétés privées et publiques.

Les entreprises fédérales

Plusieurs des entreprises fédérales de création récente sont le fruit des efforts déployés par le gouvernement pour soutenir certaines activités jugées importantes du point de vue de l'emploi ou du développement, ou encore parce qu'elles permettent de contribuer à la poursuite d'objectifs plus abstraits comme le renforcement de l'unité nationale.

La question de l'emploi a été primordiale dans plusieurs cas où le gouvernement s'est porté au secours d'entreprises en difficulté. La Société de développement du Cap Breton (DEVCO) est le produit de l'un des plus importants de ces « sauvetages ». Même si l'économie du Cap Breton était largement tributaire des mines de charbon, il était reconnu depuis longtemps que l'industrie n'était pas viable. Malgré une aide fédérale directe et indirecte considérable, la Dominion Steel and Coal Corporation (DOSCO), importante entreprise privée, avait épongé des pertes ou à peine fait ses frais sur ses opérations houillères pendant le plus clair des deux décennies qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale. Lorsque DOSCO a annoncé son intention de discontinuer l'extraction du charbon au Cap Breton – en dépit de la promesse d'un accroissement de l'aide fédérale – le gouvernement a été forcé de reconnaître qu'il ne pouvait permettre la fermeture des mines, ce qui aurait mis en chômage quelque 6 500 mineurs. Il s'est également rendu à l'évidence que les subventions nécessaires – s'élevant à environ 8 $ la tonne en 1965, soit 3 000 $ par mineur – porteraient à un niveau prohibitif les garanties

requises pour intéresser un producteur privé[24]. Retenant pour l'essentiel la solution recommandée par un groupe de travail[25], le gouvernement fédéral a créé la société DEVCO en 1967 dans le cadre d'une stratégie visant à accroître l'efficacité des mines de charbon tout en réduisant la dépendance de la région à l'égard de cette industrie. Il espérait ainsi pouvoir éliminer graduellement l'exploitation houillère, à mesure que la division du développement industriel de DEVCO réussirait à promouvoir de nouvelles activités économiques et à diversifier l'assise économique de la région. Alors que ni l'un ni l'autre des deux principaux partis politiques fédéraux n'avaient préconisé l'entreprise publique avant que DOSCO ne décide de fermer ses mines, la formule finit par être perçue comme une solution réaliste à un problème particulièrement épineux.

Dans d'autres cas, il faut chercher ailleurs que dans la protection des emplois le fondement des efforts consentis par le gouvernement fédéral en vue de soutenir certaines activités. Prenons l'exemple de l'achat de la société de Havilland Aircraft of Canada Ltd., en 1974, des mains de son propriétaire, la société britannique Hawker Siddeley. Avant d'acheter l'entreprise, le gouvernement fédéral se trouvait dans la même situation qu'avec DOSCO; il en était rendu à subventionner massivement une activité que les propriétaires eux-mêmes étaient peu disposés à soutenir. Le gouvernement a préféré se porter acquéreur de la société de Havilland pour éviter la disparition du Dash 7, dans lequel il avait investi des sommes considérables et qui, espérait-il, allait permettre au Canada de devenir un chef de file dans la production d'un avion à décollage et atterrissage courts (ADAC).

Le désir d'avoir une présence canadienne importante dans certaines industries - qui a incité le gouvernement à intervenir dans la fabrication des avions - a aussi été l'un des éléments à l'origine de la création de plusieurs autres sociétés, notamment d'une importante société mixte, la Corporation de développement du Canada (CDC). Suivant la proposition initiale de l'honorable Walter Gordon, présentée dans son budget de 1963, la CDC devait être un « acquéreur de dernier recours » dont le rôle serait d'empêcher la prise de contrôle de sociétés canadiennes par des intérêts étrangers. La législation qui fut finalement adoptée en 1971 faisait référence au besoin d'aider « à développer et à maintenir des corporations fortes contrôlées et dirigées par des Canadiens dans le secteur privé »[26], mais elle s'appuyait sur une interprétation du problème qui reliait les préoccupations en matière de propriété aux imperfections du marché et notamment aux lacunes du marché des capitaux au Canada. Les placements de la CDC devaient rapporter des bénéfices aux actionnaires de la société et il était prévu que la participation de l'État diminuerait petit à petit pour éventuellement ne pas dépasser un maximum de 10 %. Alors qu'on aurait pu recourir à des stimulants fiscaux pour accroître l'offre et la demande de capital de risque au Canada, la CDC permettait de marquer - comme n'auraient pu le faire les encouragements fiscaux - la volonté de l'État de poursuivre un objectif d'accroissement de la propriété canadienne.

Une autre grande entreprise mixte fédérale créée durant cette période fut Télésat Canada. Cette entreprise, qui appartient conjointement au gouvernement fédéral et aux sociétés engagées dans les télécommunications (compagnies de téléphones et autres), commercialise un service de communications par satellite. L'intérêt du gouvernement fédéral pour cette entreprise découlait des possibilités qu'offrait cette nouvelle technologie en vue d'améliorer la radiodiffusion et la transmission des données - notamment la télédiffusion d'émissions en langue française vers les régions hors Québec - et d'assurer de meilleurs services de télévision et de télécommunications dans le Nord. Des considérations internationales touchant à la répartition de l'espace aérien disponible entrèrent également en jeu. Les rapports qui ont mené à l'adoption de la loi en 1969 créant Télésat Canada faisaient ressortir l'urgence d'établir un réseau de communications par satellite et la nécessité d'affirmer les priorités fédérales dans ce nouveau domaine. Mais en cherchant à tirer parti des possibilités offertes par les techniques de communications par satellite, l'État devait se montrer sensible aux préoccupations de l'industrie, qui craignait de voir la nouvelle technologie remplacer les installations de télécommunications existantes. Il fallait en outre tenir compte des inquiétudes des provinces, qui redoutaient que la propriété gouvernementale n'amène le gouvernement fédéral à faire sentir sa présence dans des domaines de compétence provinciale. La formule de la propriété mixte a servi à apaiser ces craintes, tout en donnant au gouvernement fédéral la possibilité d'exercer une influence significative sur le développement des communications par satellite[27].

La décision d'établir une société pétrolière d'État en 1975 était motivée par plusieurs facteurs. Les préoccupations suscitées par la propriété étrangère, qui furent à l'origine de la création d'autres sociétés publiques fédérales durant cette période, ont donné lieu à plusieurs propositions visant à établir une société pétrolière nationale au début des années 70. À cela s'ajoutaient les incertitudes et les craintes soulevées par le premier choc pétrolier déclenché par l'OPEP à la fin de 1973. La flambée des cours du pétrole de même que les rapports indiquant que le Canada serait de plus en plus tributaire des sources étrangères d'énergie contribuèrent à centrer l'attention du public canadien sur la question de la sécurité des approvisionnements énergétiques[28]. Petro-Canada apparaissait donc comme l'instrument tout indiqué pour répondre à ces préoccupations :

> Les raisons impérieuses qui nous poussent à créer une compagnie pétrolière nationale dérivent donc tout d'abord du principe de la sécurité d'approvisionnement - qu'il s'agisse de nos propres ressources ou peut-être même de celles de l'étranger[29].

On prévoyait que Petro-Canada contribuerait aux approvisionnements pétroliers du Canada par ses activités d'exploration, notamment dans les régions éloignées, par sa participation à la mise en valeur des gisements de sables bitumineux et au développement de la technologie connexe, ainsi que par sa fonction de société commerciale d'État. Elle devait aussi servir de source de renseignements et de connaissances spécialisées susceptibles d'être utiles dans la formulation de la politique énergétique canadienne.

Alors que le gouvernement aurait pu appuyer l'exploration pétrolière et la mise en valeur des sources d'énergie par divers programmes d'encouragements, les pressions qui s'exerçaient à l'époque commandaient une intervention gouvernementale plus poussée. Le gouvernement libéral minoritaire qui avait pris le pouvoir en 1972 devait compter sur l'appui d'un parti (le NPD) qui était fermement convaincu de la nécessité de mettre en place une société pétrolière d'État à peu près selon la formule retenue dans de nombreux pays d'Europe de l'Ouest. Ce point de vue rejoignait celui de ministres et de fonctionnaires pour qui une société d'État fournirait l'occasion d'accroître l'influence du gouvernement fédéral dans le secteur de l'énergie. À une époque où le marché de l'énergie montrait des signes de grande incertitude, un instrument qui offrait la perspective d'exercer un plus grand contrôle se révélait extrêmement séduisant[30].

L'entreprise publique au Québec

L'entreprise publique a pris une importance particulière au Québec durant les années 60. Pendant la « Révolution tranquille », le gouvernement provincial a joué un rôle prépondérant en vue de moderniser la société québécoise et d'accroître la maîtrise des francophones sur l'économie de la province. L'entreprise publique a été l'un des principaux instruments employés dans la poursuite de ces objectifs.

La nationalisation de l'électricité a été au nombre des initiatives les plus marquantes de cette période. Bien que la société Hydro-Québec ait été constituée en 1944, plus de la moitié de l'électricité de la province était toujours produite par des entreprises privées au début des années 60. La nationalisation survenue en 1963 se justifiait en partie par la nécessité d'intégrer le réseau et de coordonner les investissements. On dénonçait également les tarifs élevés payés par les consommateurs québécois et l'impôt fédéral sur le revenu auquel étaient assujetties les compagnies privées d'électricité québécoises, au contraire d'Hydro-Ontario. Mais la signification de ces prises de contrôle prenait peut-être davantage d'importance dans le cadre des objectifs plus globaux de la Révolution tranquille :

> La nationalisation complète de l'électricité, ne l'oublions pas, fera du Québec, grâce à l'abondance de ses ressources hydro-électriques, la province la plus puissante du Canada et permettra par la même occasion aux Québécois de devenir maîtres de leur développement économique plutôt que d'être, comme ils l'ont trop souvent été, spectateurs des activités des autres[31].

Les objectifs du gouvernement libéral du Premier ministre Lesage ont aussi clairement été exprimés lors de la création de la Société générale de financement (SGF), en 1962, et de la Caisse de dépôt et placement du Québec, en 1965. Le mandat confié à la SGF obligeait celle-ci à promouvoir le développement industriel, à œuvrer à l'expansion de la base économique de la province et à encourager la participation financière des Québécois à l'économie locale. La SGF s'est employée à soutenir le développement en offrant à des entreprises québécoises du crédit à moyen et à long termes, ainsi que du capital de risque. Société mixte au départ, la SGF est désormais la propriété exclusive du gouvernement et ses activités sont étroitement assujetties aux politiques et priorités de ce dernier. La Caisse de dépôt et placement a été fondée après que la province eut décidé de se retirer du Régime de pensions du Canada et de créer le Régime des rentes du Québec. Il s'agissait de créer un organisme susceptible de gérer les fonds du RRQ au mieux des intérêts de la province. On estimait alors que, dans le cadre de ses responsabilités de fiduciaire envers les déposants, la Caisse pourrait soutenir le marché des titres du gouvernement québécois, favoriser le développement des courtiers en valeurs mobilières de la province et, de façon plus générale, soutenir la croissance de l'industrie québécoise.

Depuis 1960, les gouvernements qui se sont succédé au Québec ont créé un certain nombre d'entreprises publiques chargées d'exploiter et de mettre en valeur les ressources provinciales. Certaines de ces sociétés datent d'avant la forte hausse des prix des ressources dans les années 70 – phénomène que l'on a souvent invoqué pour expliquer l'intervention accrue des divers gouvernements dans ce secteur. La Société québécoise d'exploration minière (SOQUEM) a été créée en 1965 avec mission de promouvoir l'exploration minière dans la province et de collaborer avec l'entreprise privée à la mise en valeur des ressources minérales. La Société québécoise d'initiatives pétrolières (SOQUIP) – première société pétrolière gouvernementale en propriété exclusive en Amérique du Nord – a été formée en 1969, devant la

crainte de voir la province devenir totalement tributaire du pétrole importé. Ces entreprises étaient destinées à la fois à favoriser le développement et à donner aux Québécois une plus grande maîtrise de leur économie. Les mêmes desseins ont présidé à la création de la Sidérurgie du Québec (Sidbec), le complexe sidérurgique intégré établi en 1964. Au début des années 70, le gouvernement provincial a créé la Société de récupération, d'exploitation et de développement forestiers du Québec (REXFOR) pour regrouper sous un même organisme la plupart des activités gouvernementales en matière de foresterie. Plus récemment encore, il a fondé la Société nationale de l'amiante (SNA), qui est non seulement chargée de la transformation locale de l'amiante, mais qui doit voir aussi à la pleine réalisation du potentiel de développement de cette ressource.

L'entreprise publique dans les autres provinces

Depuis 1960, et surtout pendant les années 70, les gouvernements provinciaux ont fait appel à la formule de l'entreprise publique beaucoup plus souvent qu'au cours des périodes antérieures. Les entreprises publiques ont servi à soutenir le développement, à aider les gouvernements provinciaux à tirer un rendement approprié de leurs richesses naturelles et à accroître les possibilités d'intervention gouvernementale en rapport avec certains aspects de la formulation des politiques.

Alors que quelques sociétés provinciales de développement ont vu le jour dans les années 50, ce sont dans les années 60 et 70 qu'elles ont connu une expansion considérable, tant par leur nombre que par l'étendue de leurs activités. Des organismes comme la Société de développement de l'Ontario (créée en 1966), l'Alberta Opportunity Company (créée en 1972) et la British Columbia Development Corporation (créée en 1973) se sont vus confier comme rôle premier de fournir des crédits dans le but de stimuler le développement et la diversification de l'activité industrielle. Dans certains cas, cependant, ces sociétés ont été autorisées à offrir une plus vaste gamme de services, y compris des conseils en gestion et des services d'aide pour l'obtention d'installations convenables. L'Industrial Estates Limited de Nouvelle-Écosse et la Manitoba Development Corporation avaient acquis des participations dans plusieurs sociétés dans le cadre de leurs activités de développement. La Manitoba Development Corporation était propriétaire, seule ou avec d'autres, de quelque 15 sociétés au moment de sa liquidation en 1977.

La nationalisation de la B.C. Electric Co. Ltd., en 1961, constitue un exemple d'effort plus direct visant à employer l'entreprise publique comme moyen de promouvoir des objectifs de développement au niveau provincial. Les déclarations faites à l'époque par le Premier ministre Bennett laissent entendre que la prise de contrôle se justifiait par la disparité de traitement fiscal des services publics et privés d'utilité publique; en régime de propriété publique, l'entreprise échappait à l'impôt fédéral sur le revenu auquel était assujettie l'entreprise privée. La nationalisation permettait également – et c'est peut-être là un point encore plus important – de mettre en valeur le potentiel énergétique de la rivière La Paix. Ce projet, qui était important pour le gouvernement, risquait de demeurer en plan tant que sa réalisation serait tributaire des ventes d'énergie à un service privé d'utilité publique.

L'achat de la société Pacific Western Airlines (PWA) par le gouvernement de l'Alberta, en 1974, ajoute une autre perspective au rôle de l'entreprise publique comme moyen de protection et de promotion des intérêts provinciaux. La prise de contrôle fut déclenchée par la crainte que la PWA passe aux mains de la compagnie White Pass and Yukon Railroad, qui avait des intérêts importants dans le transport le long du littoral de la Colombie-Britannique et au Yukon. Une telle éventualité risquait de favoriser l'établissement de nouvelles liaisons aériennes depuis la Colombie-Britannique vers le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest et l'Alaska, ce qui aurait pu menacer la position de l'Alberta comme « porte d'entrée du Nord »[32]. Puisque les transports aériens relèvent de la compétence fédérale, le gouvernement de l'Alberta n'avait pas la possibilité de recourir à la législation ou à la réglementation; la propriété publique constituait alors une précieuse voie d'intervention permettant à ce dernier d'exercer une influence sur l'évolution de l'industrie du transport aérien[33].

L'un des développements les plus marquants de la période récente a été l'avènement d'un grand nombre de sociétés provinciales dans le secteur de l'exploitation des ressources. La montée rapide des prix des ressources au début des années 70 a fait prendre conscience aux gouvernements de la valeur de leurs ressources et de la nécessité de veiller à ce qu'elles soient exploitées de manière à servir les intérêts à long terme de leur population. L'exonération fiscale dont jouissent effectivement les entreprises publiques a donné encore plus d'attrait à cette formule aux yeux des gouvernements provinciaux, qui n'appréciaient pas que le gouvernement fédéral mette la main sur une part des recettes tirées des ressources.

Des sociétés comme la Saskatchewan Oil and Gas (établie en 1973), la Saskatchewan Mining Development Corporation (créée en 1974) et la Manitoba Mineral Resources Ltd. (formée en 1971) ont donné à ces deux provinces le moyen d'exercer un plus grand contrôle sur la mise en valeur de leurs ressources et de s'affranchir des multinationales étrangères. Ces entreprises représentaient aussi une source éventuellement importante de

recettes au titre des ressources. La Société de l'énergie de l'Ontario (créée en 1975) a permis au gouvernement ontarien de participer à un certain nombre de projets énergétiques d'envergure et d'appuyer la mise en valeur de nouvelles sources d'énergie et le développement de technologies nouvelles. L'Alberta Energy Company a été établie en 1974 selon la formule de l'entreprise mixte dans le but de donner aux Albertains la possibilité de participer directement à la propriété des ressources de la province.

Enfin, on a aussi fait appel à l'entreprise publique à l'occasion de certains conflits difficiles en matière de ressources. La création de la Potash Corporation of Saskatchewan (en 1975) a constitué la solution au différend qui opposait les autorités provinciales et les entreprises privées et dans le cadre duquel la constitutionnalité des politiques du gouvernement en matière de fiscalité et de réglementation avait été contestée devant les tribunaux. La British Columbia Petroleum Corporation fut créée en 1973 en réponse au conflit qui opposait la province d'une part, et le gouvernement fédéral et l'Office national de l'énergie de l'autre, sur le prix de vente des exportations de gaz de la Colombie-Britannique. Comme dans plusieurs autres cas, l'entreprise publique n'a pas été le premier choix retenu par les décideurs, mais elle est apparue comme une formule de rechange intéressante devant les limitations inhérentes aux autres instruments d'intervention.

Conclusion

On dit souvent que le recours à l'entreprise publique au Canada est un reflet du pragmatisme politique traditionnel de notre pays. L'entreprise publique n'a jamais été considérée au Canada comme le véhicule de changement social et économique qu'il a été, par exemple, à certaines époques de l'histoire de l'Angleterre et de la France. L'entreprise publique a rarement été utilisée pour embrasser tout un secteur, comme cela s'est vu en Grande-Bretagne entre 1945 et 1951 avec la nationalisation des secteurs de l'énergie, des transports et de l'acier. Et les Canadiens n'ont jamais mis le même accent que les Britanniques ou les Français sur les politiques horizontales visant l'ensemble du secteur nationalisé et destinées à assurer que les sociétés d'État contribuent à des objectifs gouvernementaux plus vastes en matière de croissance et d'affectation des ressources.

En même temps, on aurait tort de minimiser l'influence des idéologies politiques et de la conception générale que l'on se fait du rôle qui revient à l'État dans l'économie canadienne. La propriété gouvernementale serait beaucoup moins facilement acceptée au Canada sans l'influence d'une certaine notion de l'« interventionnisme positif de l'État »[34]. Au-delà de ces considérations, l'élection de gouvernements voués à une expansion du rôle de l'État a, à certaines époques, fourni de nouvelles occasions de recourir à l'entreprise publique. L'évolution des idées à cet égard, au fil du temps, a aussi eu une influence significative. Alors que la propriété publique a souvent été un instrument de dernier recours durant la période qui a précédé la Deuxième Guerre, elle est devenue, dans les années 60 et 70, une forme d'intervention de plus en plus populaire.

Au cours des dernières années, les perceptions ont continué à évoluer. Le rythme auquel on a créé de nouvelles entreprises publiques a sensiblement ralenti dans les années 80. Certaines de celles dont nous avons fait mention dans notre historique ont été vendues, alors que plusieurs autres sont candidates à la privatisation. Les changements d'objectifs et de priorités au sein des gouvernements ne sont pas étrangers à ces développements. Mais ceux-ci nous incitent également à penser que les raisons qui servent à justifier la création d'entreprises publiques doivent être examinées de plus près. Les sociétés d'État n'ont peut-être pas réussi aussi bien qu'on l'avait souhaité à atteindre certains objectifs liés à des politiques particulières, ou elles ont pu coûter beaucoup plus cher que prévu. C'est à un examen de ces questions que nous consacrerons les chapitres qui suivent, en nous demandant notamment si les fonctions attribuées aux entreprises publiques sont réalistes et appropriées.

3 Les paramètres de l'analyse

Notre analyse historique a montré que les entreprises publiques ont été créées dans des circonstances très diverses et en vue d'atteindre un large éventail d'objectifs. Dans le présent chapitre, nous nous proposons d'élaborer un plan qui servira à orienter notre démarche dans l'examen de ce sujet à la fois vaste et complexe. Nous commençons par poser trois questions fondamentales auxquelles doit viser à répondre toute analyse systématique de l'intervention de l'État dans l'économie. Dans la seconde partie du chapitre, nous examinons certaines caractéristiques générales de l'entreprise publique qui aideront à déterminer dans quels cas celle-ci peut constituer un instrument approprié de la politique gouvernementale. Nous tentons ainsi de combler une lacune qui découle de l'absence de paramètres acceptables pour évaluer le rôle de l'entreprise publique. Le présent chapitre sert d'entrée en matière aux chapitres 4 à 7, où nous utilisons des études de cas pour examiner les possibilités et les déficiences de cet instrument dans des contextes particuliers. L'analyse contenue dans le présent chapitre ne porte que sur les entreprises dont l'État a la propriété exclusive. Les considérations propres aux entreprises mixtes seront abordées dans un chapitre subséquent.

Trois questions fondamentales

L'évaluation de toute forme d'intervention gouvernementale soulève certaines questions fondamentales.

- Quelle est la raison de l'intervention gouvernementale et celle-ci est-elle toujours justifiée dans les circonstances actuelles ?

- L'instrument choisi pour appliquer la politique est-il approprié ?

- Les mécanismes de gestion et de contrôle au sein du gouvernement sont-ils conçus de façon à tirer tous les avantages possibles de l'intervention ?

Comme ces questions sont au centre de notre analyse des entreprises publiques, il est important de les approfondir quelque peu.

Quelle est la raison de l'intervention gouvernementale et celle-ci est-elle toujours justifiée ?

L'intervention gouvernementale en général et le recours à l'entreprise publique en particulier sont motivés par de nombreux facteurs. Les entreprises publiques, comme les autres instruments de la politique économique, servent à protéger la société contre les disparités de traitement que le marché engendre parfois ainsi qu'à indemniser ceux qui en sont victimes. Dans ce contexte, l'entreprise publique joue un rôle comparable à celui de divers programmes d'aide et de subventions et de certaines formes de réglementation protectrice. Il s'agit simplement d'un moyen par lequel le gouvernement peut remédier au problème qui se pose lorsque les mécanismes du marché, tout en étant efficaces, produisent des résultats inacceptables sur le plan social.

Les considérations économiques sont rarement les seules raisons qui motivent l'intervention gouvernementale, bien qu'elles soient souvent parmi les plus importantes. Il est généralement admis que l'intervention gouvernementale peut être justifiée quand le jeu des forces du marché, laissé à lui-même, ne permet pas de réaliser une affectation efficiente des ressources de la société. Par exemple, des problèmes peuvent surgir du fait que la technologie de production est de nature à favoriser la domination du marché par une seule entreprise ou un petit nombre de grandes entreprises. Le fonctionnement d'un marché peut également être jugé insatisfaisant si des personnes qui n'y participent pas directement en recueillent des avantages ou en supportent certains coûts, phénomène qui donne lieu à ce que l'on appelle des « externalités ». Le marché s'avère aussi un mécanisme imparfait lorsqu'il s'agit de fournir des services que l'on ne peut s'approprier – tels que la défense nationale – ou dont les avantages reviennent à tous les membres de la société, qu'ils soient ou non disposés à en assumer les coûts. Par ailleurs, une bonne partie des mesures économiques prises par le gouvernement visent à compenser les fluctuations de l'activité économique qui entraînent des niveaux de prix et de chômage inacceptables.

La définition des objectifs des sociétés d'État est souvent compliquée par l'existence de plusieurs éléments de justification et par le fait que ceux-ci ont tendance à évoluer avec le temps. Bien entendu, toute évaluation

de l'intervention gouvernementale doit s'appuyer sur une bonne compréhension des principaux buts poursuivis. Dans notre analyse, nous examinons les raisons économiques de l'intervention de l'État mais nous ne remettons pas en question le bien-fondé des objectifs sociaux des entreprises publiques. Nous tentons seulement de voir si ces objectifs sont effectivement poursuivis et si l'État lui-même juge qu'il est encore pertinent et important de les poursuivre.

L'instrument choisi pour appliquer la politique est-il approprié ?

En supposant que l'objectif d'une politique soit approprié, il reste à savoir si une entreprise d'État constitue le meilleur moyen d'atteindre cet objectif. Une autre forme d'intervention permettrait-elle d'accroître les avantages nets de cette politique pour la société ? Par exemple, si l'objectif visé est de fournir des services de transport peu coûteux à certaines collectivités rurales, la création d'une entreprise gouvernementale est-elle la solution qui convient le mieux dans les circonstances ? Le versement d'une subvention aux entreprises du secteur privé ne permettrait-il pas d'obtenir les mêmes résultats à un coût moins élevé, en tenant convenablement compte de tous les effets directs et indirects ?

La plupart des objectifs que se fixent les pouvoirs publics peuvent être poursuivis par différents moyens. Les objectifs à caractère social, par exemple une politique de redistribution, peuvent être atteints par la création d'entreprises publiques, par la réglementation ou par des programmes de subventions; ces deux derniers moyens permettent également d'atteindre des objectifs établis en fonction de diverses déficiences du marché. Ainsi, dans un secteur d'activité où il ne serait pas rentable d'avoir plus d'un fournisseur (c'est-à-dire là où il y a monopole naturel), le pouvoir associé au monopole peut être contrôlé en recourant à la réglementation ou à la propriété publique. Lorsque les avantages que présente une activité pour la société sont supérieurs à ceux qu'en tire le secteur privé (c'est-à-dire lorsqu'il y a des externalités positives), le gouvernement peut choisir de poursuivre lui-même l'activité en question ou d'accorder des subventions pour inciter le secteur privé à y jouer un plus grand rôle. Lorsque des biens ou des services font l'objet d'une consommation collective, leur production doit être financée – mais non nécessairement assumée – par le secteur public; l'État peut produire ces biens « collectifs » ou en confier la production, par contrat, au secteur privé.

Puisque différentes solutions peuvent être appliquées, l'efficience et l'efficacité des entreprises publiques ne peuvent être évaluées de manière isolée; au contraire, elles doivent être comparées à celles des autres instruments d'application des politiques. Dans de nombreux cas, cette opération est compliquée par l'insuffisance de données empiriques sur l'efficacité des divers instruments. Il est donc particulièrement important de bien connaître les facteurs qui peuvent influer sur les coûts et l'efficacité d'une entreprise publique avant d'entreprendre une évaluation axée sur cette deuxième question fondamentale. Dans la seconde partie du chapitre, nous tenterons de définir les paramètres pertinents à une telle analyse.

Les mécanismes de gestion et de contrôle sont-ils bien conçus ?

Une critique souvent formulée à l'endroit des entreprises publiques est qu'elles ne sont pas soumises à un contrôle adéquat. Des réformes ont récemment été apportées par divers gouvernements, mais elles n'ont pas diminué l'intérêt suscité par le sujet ni supprimé le besoin de l'étudier et d'en discuter davantage.

Une même question fondamentale se pose pour toutes les organisations où il y a délégation de certains pouvoirs décisionnels : comment peut-on faire en sorte que la partie à qui le pouvoir est délégué (l'agent) agisse loyalement au nom de la partie qu'elle est censée représenter (le mandant) ? Quand l'agent n'a pas les mêmes préférences que le mandant et qu'il dispose de renseignements que n'a pas le mandant, ce dernier doit recourir à un quelconque système de contrôle. Dans le cas d'une entreprise publique, il faut prévoir des mécanismes qui garantissent que le gestionnaire de la société – l'agent – connaît bien les objectifs du gouvernement et est motivé à les poursuivre. Cette considération mène à l'examen des directives, des modalités de surveillance ainsi que des programmes d'incitation à l'intention des gestionnaires dans le cadre desquels les traitements sont fonction du rendement de l'entreprise.

Le problème du contrôle des entreprises publiques est d'autant plus complexe qu'on leur assigne des objectifs multiples. Les fonctions non commerciales des entreprises d'État peuvent être contradictoires et difficiles à quantifier, tout comme elles peuvent aller à l'encontre de l'objectif de maximisation des profits. En outre, les objectifs évolueront en fonction des préférences politiques et des renseignements acquis sur les coûts et les avantages relatifs de diverses activités.

Une autre différence entre les entreprises publiques et privées – qui vient compliquer davantage les choses – découle du fait que le ministre, que nous avons appelé le mandant, doit lui-même rendre compte de l'exercice des pouvoirs qui lui sont confiés. La question de la responsabilité ministérielle déborde le champ d'analyse des entreprises publiques, mais nous devons considérer

certains aspects qui ont trait aux rapports entre les ministres et les sociétés qui relèvent de leur responsabilité.

L'entreprise publique et les autres instruments de politique

Un des objectifs de la présente étude est de contribuer à préciser dans quelles conditions l'entreprise publique est la forme d'intervention gouvernementale qui convient le mieux. Pour quels types d'objectifs et dans quelles circonstances l'entreprise publique sera-t-elle généralement plus efficace et moins coûteuse que la réglementation, les subventions ou les stimulants divers ? La réponse à cette question dépend des différences d'ordre juridique, politique et structurel entre l'entreprise publique et les autres instruments de politique. Dans certains cas, les moyens à prendre sont déterminés par les contraintes qui se posent, de sorte que le gouvernement n'a guère de choix au niveau du mode d'intervention. Par exemple, l'entreprise publique peut être le seul moyen à la portée d'un gouvernement provincial pour exercer une certaine influence dans un domaine d'activité donné. Dans d'autres cas, la propriété publique peut avoir une fonction symbolique que n'ont pas les autres outils d'intervention. Les gouvernements disposent habituellement d'un certain nombre de possibilités; chaque outil d'intervention génère toutefois des retombées et des coûts qui lui sont propres.

Nous pouvons maintenant passer à l'examen des caractéristiques d'une entreprise publique qui permette de déterminer dans quelles circonstances ce mode d'intervention est susceptible de convenir. Tel que mentionné, les avantages que présente l'entreprise publique par rapport aux autres instruments d'intervention dépendront, en règle générale, des différences d'ordre juridique, politique et structurel qui existent entre eux.

Le recours à l'entreprise publique suppose que deux choix organisationnels ont été faits : d'abord, celui de confier une activité au secteur public plutôt qu'au secteur privé et, deuxièmement, celui d'adopter le modèle de la société d'État plutôt que celui du ministère pour encadrer cette activité. L'analyse qui suit aborde chacune de ces deux possibilités.

Choisir entre la production publique ou privée de biens et services

Lorsque la réalisation de certains objectifs sociaux ou économiques rend nécessaire la production de biens ou de services, les gouvernements doivent choisir entre la création d'une entreprise publique et le recours au secteur privé. Les deux possibilités s'offrent, dans le cas des « biens publics », comme nous l'avons signalé. En outre, dans les situations de monopole naturel, les pouvoirs publics peuvent décider de remédier aux imperfections du marché en assurant eux-mêmes la production du bien ou du service en cause, ou en élaborant une réglementation à laquelle sera assujetti un producteur privé. Même lorsque le secteur public prend lui-même en charge la production, il peut recourir à la sous-traitance pour de nombreux biens et services intermédiaires. Toutefois, le choix entre « faire et faire faire » doit être considéré dans un contexte plus large, où la décision de « faire faire » peut signifier non seulement l'acquisition de biens et services mais aussi la modification du comportement des agents sur le marché. Elle engloberait donc les programmes destinés, par exemple, à stimuler la création d'emplois ou la recherche et le développement.

Quand est-il préférable de « faire » plutôt que de « faire faire » ? Diverses considérations mettent ici en évidence les rôles multiples que l'entreprise publique est appelée à jouer en tant qu'instrument de la politique de l'État, participant sur le marché et élément du processus politique. Chacun de ces aspects est abordé dans les sections qui suivent.

Obstacles aux transactions entre les secteurs public et privé[1]

D'abord, en ce qui a trait au rôle que doit jouer l'entreprise publique dans la réalisation des objectifs (non commerciaux) de l'État, l'expérience acquise dans le secteur privé semble montrer que la prise en charge par le gouvernement de la production des biens et services dont il a besoin n'est justifiée, sur le plan économique, que lorsqu'il y a de sérieux problèmes d'approvisionnement sur le marché[2]. S'il existe des marchés concurrentiels qui fonctionnent bien, l'approvisionnement à l'extérieur sera, en règle générale, la solution préférable. Les transactions commerciales permettront aux entreprises de tirer pleinement parti des économies d'échelle possibles et d'éviter les problèmes de contrôle interne que feraient autrement surgir les efforts déployés en vue d'accroître et de diversifier la production.

L'approvisionnement sur le marché peut toutefois poser un certain nombre de problèmes inhérents à la nature des contrats et qui font que cette option peut parfois s'avérer coûteuse. Dans certaines circonstances, l'approvisionnement auprès de fournisseurs de l'extérieur entraîne de sérieux problèmes de mesure et d'évaluation[3]. Il arrive parfois que le gouvernement ne puisse conclure un marché parce qu'il lui est impossible de préciser suffisamment la nature des biens ou services dont il a besoin; la conclusion d'un accord incomplet ou imprécis pourrait avoir des conséquences socialement inacceptables au niveau de la production. De telles

difficultés empêchent, par exemple, de céder à contrat la prestation des services d'enseignement. Un arrangement contractuel en vertu duquel les montants à verser seraient fonction du nombre de diplômés risquerait de fausser les décisions d'une entreprise privée en ce qui a trait tant aux critères d'admission qu'à la nature de la formation donnée. Par ailleurs, il peut être difficile de préciser les dispositions d'un contrat en raison d'un degré d'incertitude élevé. Ainsi, un accord dans lequel les parties auraient tenté de prévoir toutes les éventualités pourrait s'avérer si complexe qu'il serait extrêmement difficile à exécuter.

Une autre série de problèmes découle de l'absence d'un marché concurrentiel pour la prestation de biens et services devant faire l'objet d'un contrat. Cette situation peut se produire quand l'objectif poursuivi par l'État est très circonscrit. Si, par exemple, le gouvernement veut assurer la survie d'un producteur ou encourager la mise au point d'une technique propre à une entreprise, il n'y a évidemment aucune place pour la concurrence. C'est également le cas lorsque le contrat exige que l'entreprise privée s'engage à long terme en faisant un investissement considérable dans un élément d'actif très spécialisé[4]. Il peut ainsi y avoir concurrence au stade de l'adjudication du marché, mais une fois que l'investissement spécialisé est fait, le gouvernement et l'entreprise privée se trouvent dans un état de dépendance réciproque. Prenons par exemple une municipalité qui décide de céder à contrat les services d'épuration des eaux. Plusieurs entreprises peuvent être invitées à soumissionner mais, une fois l'usine construite, la municipalité et l'entreprise choisie se trouvent associées pour une assez longue durée. Lorsqu'il n'y a qu'une seule voie de solution, les parties au contrat sont exposées à des risques importants et elles consacreront des ressources considérables en vue de réduire leur vulnérabilité.

Le gouvernement pourrait se trouver dans une situation semblable lorsque l'entreprise avec laquelle il s'est associé réalise d'importants avantages au niveau des coûts[5]. De tels avantages peuvent découler du fait que l'entreprise s'est installée dans un endroit unique ou que ses gestionnaires et ses employés ont pu acquérir des connaissances et des aptitudes en rapport avec l'activité en cause. Lorsque ces avantages sont importants et que des imperfections du marché empêchent le transfert des facteurs pertinents, les parties peuvent se trouver dans une situation comparable à celle qui prévaut dans le cas de l'investissement spécialisé. Encore une fois, le gouvernement pourrait être dans l'impossibilité de mettre fin au contrat dans l'éventualité d'un rendement insatisfaisant.

Faire appel au marché risque donc d'être un choix coûteux dans les conditions suivantes : lorsque le produit demandé pose de sérieux problèmes de mesure et d'évaluation, lorsque l'objectif de la politique est d'assurer la survie d'une entreprise particulière, et lorsque l'accord lie les parties du fait qu'il donne lieu à des investissements irrécupérables ou à des avantages substantiels sur le plan des coûts. Le recours à une entreprise du secteur public peut constituer une solution appropriée dans de telles circonstances. Cette voie permet d'éviter les problèmes de spécification et de mesure de la production. Elle permet une adaptation méthodique et graduelle aux circonstances nouvelles, ce qui constitue un avantage lorsqu'il est nécessaire de s'engager à long terme dans des conditions très incertaines. Elle permet enfin au gouvernement d'avoir accès – en qualité de propriétaire – à des renseignements très variés sur le rendement de l'entreprise, ce qui est aussi un avantage si l'on considère que l'octroi d'un contrat serait caractérisé par un manque de concurrence et les risques inhérents à l'absence d'autres fournisseurs.

La nature et la complexité des problèmes associés à l'adjudication d'un contrat détermineront dans quelle mesure la production par une entreprise du secteur public contribuera à réduire les coûts. Lorsqu'un marché exige un investissement spécialisé à long terme, il est nécessaire d'évaluer l'importance de cet investissement par rapport au coût total du projet. L'opportunité de recourir au secteur public dépendra également de la fréquence des achats. Si l'on prévoit n'acquérir qu'occasionnellement le bien ou le service en cause, il ne sera sans doute pas économiquement avantageux de construire des installations de production spécialisées, même si le recours à la sous-traitance est coûteux. La durée du contrat est un autre facteur à prendre en considération. Bien que l'on puisse éprouver de la difficulté à faire respecter un contrat, les pertes qui en résultent peuvent être relativement peu importantes si le contrat peut être résilié à brève échéance et si l'on peut procéder à un nouvel appel d'offres.

L'efficience de l'entreprise publique et de l'entreprise privée sur le plan commercial

La plupart des entreprises publiques se livrent à des activités de nature commerciale tout en poursuivant des objectifs non commerciaux liés à la politique de l'État. Dans la présente section, l'analyse porte sur les activités qui ont un caractère commercial. Il existe de nombreuses études sur les différents facteurs qui influent sur l'efficience des entreprises publiques et privées. Le thème qui revient le plus souvent dans ces travaux est celui du rapport entre le mandant et l'agent, que nous avons mentionné précédemment. Tant les entreprises publiques que les sociétés privées comptant un grand nombre d'actionnaires sont exposées au risque qu'il y ait divergence entre les objectifs des propriétaires et ceux

des gestionnaires, d'où la nécessité de prévoir des mécanismes qui garantiront que les décisions des gestionnaires (agents) seront conformes aux intérêts des propriétaires (mandants). Dans le secteur privé, il existe un certain nombre de modalités de contrôle inhérentes aux mécanismes du marché[6]. Ainsi, le marché boursier fournit une évaluation des conséquences des décisions prises par les gestionnaires; la rémunération et les possibilités de carrière des gestionnaires sont liées au rendement de l'entreprise; la présence d'un conseil d'administration permet une évaluation indépendante des décisions des gestionnaires; et la possibilité d'effectuer une prise de contrôle constitue, pour les actionnaires mécontents et les investisseurs de l'extérieur, un moyen de changer l'orientation et de remplacer la direction d'une entreprise.

Les gestionnaires du secteur public ne sont pas astreints à la discipline qui résulte de la possibilité d'un transfert de propriété et de l'existence de marchés de capitaux concurrentiels. D'autres mécanismes disciplinaires existent toutefois[7]. Ceux-ci découlent des institutions et des forces qui constituent le processus de contrôle dans un État démocratique. Les ministres et leurs représentants ont la responsabilité de surveiller le rendement des gestionnaires. Pour s'acquitter de cette tâche, ils ont l'aide de conseils d'administration, de vérificateurs indépendants, de comités parlementaires et d'institutions telles que les médias et les groupes d'intérêt public. Nous examinerons plus à fond ces mécanismes de contrôle dans les chapitres 8 et 9.

Dans l'évaluation de l'efficience commerciale des entreprises publiques et privées, il faut tenir compte des coûts inhérents à l'administration des systèmes de contrôle et de leur efficacité. Pour ce qui est du premier aspect, il est certain que le grand nombre de personnes qui participent aux décisions dans le secteur public entraîne des coûts considérables. Cette situation n'est ni étonnante ni inacceptable a priori; elle n'est qu'une conséquence du processus d'élaboration des politiques dans un système démocratique. La création d'une entreprise publique a pour but de réduire le nombre de personnes qui prennent individuellement des décisions mais, comme la délégation des pouvoirs n'est généralement que partielle, l'entreprise publique demeure, jusqu'à un certain point, vulnérable aux faiblesses qui sont associées à la grande taille d'une organisation dans le secteur public[8].

L'efficacité des mécanismes de contrôle dans le secteur public dépendra, dans une large mesure, de la nature de la surveillance exercée par les personnes à qui cette tâche est confiée. Les fonctionnaires et les politiciens sont effectivement incités à bien s'acquitter de leur fonction de surveillance, mais le poids des pressions qui s'exercent sur eux dépend de la nature du marché dans lequel chacun évolue : le marché des postes de gestionnaire dans la Fonction publique, le marché des postes de ministre dans le parti au pouvoir, et celui de la députation. Dans la plupart des cas, la nature des récompenses et des punitions est telle que les personnes en cause auront plus à perdre qu'à gagner si elles ne s'acquittent pas convenablement de leur fonction de surveillance.

Il n'est donc pas évident que les gestionnaires d'entreprises publiques ont plus de latitude que leurs homologues du secteur privé. Il est par ailleurs difficile de trancher cette question de façon empirique et les données disponibles doivent être interprétées avec prudence. D'après les résultats d'études effectuées dans divers pays, la propriété n'est pas toujours un facteur déterminant dans l'évaluation du rendement commercial. Même si le rendement des entreprises publiques n'est pas toujours inférieur à celui des entreprises privées, il y a des circonstances dans lesquelles ce phénomène a davantage tendance à se produire[9]. Nous reviendrons sur cet aspect afin de l'approfondir davantage au moment d'examiner la performance de certaines entreprises publiques dans des secteurs particuliers.

La différence entre les « actionnaires » publics et privés

En comparant les activités commerciales de l'État à celles d'une société privée, il faut considérer les conséquences des unes ou des autres pour les investisseurs impliqués. Lorsque les particuliers investissent leurs propres économies sur le marché des titres, ils déterminent la taille du portefeuille qu'ils souhaitent détenir et structurent celui-ci en fonction des risques qu'ils acceptent de courir. Les actionnaires des entreprises publiques n'ont pas la possibilité d'investir selon leurs besoins et leurs préférences. Les Canadiens de toutes les provinces sont forcés de « détenir des actions » dans des entreprises publiques. Cette contrainte entraîne un coût supplémentaire qui doit être assumé lorsque l'État entreprend des activités qui pourraient être confiées à l'entreprise privée.

L'incidence différente de l'entreprise publique et de l'entreprise privée au niveau des politiques

Dans les chapitres qui suivent, nous verrons que, pour bien évaluer les activités et le rendement de certaines entreprises publiques, nous devons regarder au-delà de ce qui les caractérisent comme instruments de la politique gouvernementale. Les entreprises publiques sont plus que des instruments passifs de la politique de l'État;

elles jouent un rôle important et déterminant dans le processus politique.

Le point en cause ici est la capacité de l'entreprise publique d'influer sur l'équation politique qui se pose aux décideurs et, par conséquent, d'agir sur la nature et la portée de l'intervention gouvernementale. Cette dynamique comporte deux aspects importants.

Le premier aspect qu'il convient d'examiner est la possibilité que l'entreprise publique devienne une entité politique importante. L'appui dont bénéficie une entreprise lui vient notamment de ses gestionnaires et de ses employés, qui ont tout intérêt à déployer beaucoup d'efforts dans des activités susceptibles d'accroître la production. Mais cet appui peut également venir de ministres et de groupes au sein de la Fonction publique qui ont joué un rôle dans l'élaboration des politiques ayant mené à la création de l'entreprise ou ayant favorisé son expansion par la suite. Lorsque les personnes qui sont chargées d'élaborer une politique se font personnellement les promoteurs d'une entité particulière, indépendamment des objectifs globaux qui ont présidé à sa création, le processus décisionnel risque d'être marqué de partialité. Cette partialité peut non seulement faire sentir ses effets sur la production de l'entreprise publique mais aussi au niveau de la réglementation, de la politique d'achat de l'État ainsi que de l'attitude générale du gouvernement envers certains secteurs de l'économie. Elle peut également avoir des répercussions importantes sur l'efficience des entreprises privées évoluant dans une industrie ou un secteur donné.

Cette éventualité ne se pose pas seulement lorsqu'on a recours à l'entreprise publique. L'utilisation d'autres instruments aura tendance à favoriser des intérêts particuliers autant dans le secteur privé que dans l'administration publique. À cet égard, il est utile de rappeler la distinction que nous avons faite entre les objectifs d'une politique pour lesquels il est nécessaire de contracter un engagement à long terme avec un producteur particulier et les besoins auxquels il est possible de répondre par un appel d'offres. Dans ce dernier cas, des pressions politiques se feront sans doute sentir, mais elles seront probablement beaucoup plus diffuses en raison de la diversité des intérêts en présence. En outre, les intérêts des fonctionnaires et des politiciens sont moins susceptibles d'être liés au sort d'une société en particulier. Il en ressort que les considérations politiques joueront souvent dans le même sens que les considérations structurelles lorsque ces dernières font pencher la balance en faveur de la solution du marché. Mais quand on ne peut faire intervenir la concurrence et qu'il faut s'en remettre à une entreprise publique ou conclure un accord à long terme avec une société privée, il importe de tenir compte de la possibilité que le processus d'élaboration des politiques soit biaisé.

Le deuxième aspect de nature politique de la décision de « faire » ou de « faire faire » a trait à l'incidence du recours à l'entreprise publique au niveau des coûts « politiques » de l'intervention gouvernementale et, par conséquent, à la portée de cette intervention. En influant sur la production et les prix, les pouvoirs publics peuvent obtenir, indirectement, des résultats qu'il serait très difficile d'atteindre – pour des raisons politiques – par les moyens d'intervention plus directs qu'il faut employer lorsqu'il s'agit de capitaux privés. L'entreprise publique devient un outil d'intervention discret lorsqu'elle permet de modifier des objectifs sans attirer l'attention du public ou susciter un débat, et que les coûts de l'opération peuvent être absorbés à même le budget de l'entreprise. Dans ce cas, les ressources nécessaires sont obtenues par voie d'interfinancement – les activités rentables de l'entreprise contribuant à financer celles qui ne le sont pas. Ainsi, les coûts des activités consacrées à la poursuite d'objectifs particuliers ainsi que l'étendue des effets redistributifs concomitants sont moins visibles.

Un instrument souple et facilement adaptable aux besoins du gouvernement présente des avantages certains. Toutefois, beaucoup estimeront inacceptable de masquer en quelque sorte une politique gouvernementale de façon à la soustraire à l'évaluation ou au débat. Le désir de donner le plus de latitude possible aux responsables de l'élaboration des politiques peut également donner lieu à des arrangements administratifs fort différents de ceux qui s'imposent pour que la production d'un bien ou d'un service par l'État lui-même soit organisée de manière efficace. L'importance accordée aux canaux de communications non officiels et la réticence à définir des objectifs clairs permettent peut-être aux ministres de conserver une certaine marge de manœuvre mais elles compliquent beaucoup la fonction de surveillance.

Dans une évaluation de ces pratiques, il faut aussi considérer la possibilité qu'un recours à l'entreprise publique, si coûteuse soit-elle, puisse être préférable à toute autre solution. Par exemple, même si une formule fondée sur des subventions directes est généralement préférable à l'interfinancement, elle peut s'avérer politiquement impraticable. De même, la seule solution de rechange à l'entreprise publique peut être l'adoption d'une réglementation détaillée, qui provoquerait des distorsions encore plus marquées et entraînerait des coûts plus élevés.

Certes, on s'en remet souvent à l'entreprise publique de façon plutôt informelle, mais il n'est pas nécessaire qu'il en soit ainsi. Le recours à une société d'État plutôt qu'à un ministère peut contribuer à une plus grande ouverture et à une plus grande imputabilité, ce qui nous amène à considérer la deuxième dimension importante du choix d'un instrument de politique.

Le choix entre une entreprise publique et un ministère

Lorsqu'il est préférable de « faire » plutôt que de « faire faire », l'entreprise publique constitue-t-elle la forme d'organisation de la production la plus efficace ?

Comme nous l'avons noté dans le chapitre précédent, un facteur essentiel qui distingue le ministère de l'entreprise publique est que cette dernière est assujettie à une surveillance politique moins étroite. La délégation des responsabilités qui se produit dans le cadre d'une entreprise publique peut incontestablement présenter des avantages importants.

Dans toute grande organisation, il importe de réduire le nombre de décisions que doit prendre la haute direction. En déléguant à divers niveaux de la hiérarchie le pouvoir décisionnel sur les questions d'ordre technique ou opérationnel, la haute direction peut s'occuper de questions plus vastes ayant une portée à plus long terme. En outre, il est probablement plus avantageux de régler les problèmes près de la source; la probabilité que des instructions soient perdues ou déformées est moins grande lorsque celles-ci remontent moins loin dans la filière hiérarchique. Pour qu'une entreprise publique représente une solution efficiente, il faut toutefois que ces avantages soient supérieurs aux coûts inhérents à la délégation des pouvoirs décisionnels. Ces coûts correspondent aux ressources qui doivent être affectées à la surveillance de la gestion des entreprises publiques, y compris les pertes résultant du fait que cette surveillance est nécessairement incomplète.

Encore une fois, il est utile de mettre à contribution l'expérience acquise dans le secteur privé. Le modèle de l'organisation fragmentée en unités multiples, que l'on trouve dans de nombreuses grandes sociétés diversifiées du secteur privé, repose sur une délégation des pouvoirs décisionnels semblable à celle qui a cours dans l'entreprise publique. Les entreprises ainsi organisées comportent de nombreuses divisions jouissant d'une grande autonomie, chacune correspondant à un produit, à une marque ou à une région géographique. Elles se distinguent des entreprises centralisées, plus classiques, dont l'organisation est structurée suivant les secteurs d'activité – par exemple, les ventes, la fabrication, la recherche ou les finances. Le nombre élevé de grandes sociétés qui sont structurées selon le modèle des divisions multiples constitue une preuve de l'efficacité de cette forme d'organisation[10]. Celle-ci a permis de résoudre efficacement les problèmes posés par la taille et la complexité croissantes des activités des grandes sociétés. Les entreprises organisées en divisions multiples ont pu réaliser des économies suffisantes dans leurs opérations pour compenser plusieurs des déséconomies d'échelle inhérentes aux grandes entités.

Le modèle d'organisation en divisions multiples présente un avantage important dans la mesure où il permet d'assouplir quelque peu les règles fort détaillées qui servent à contrôler les activités au sein d'une grande entreprise centralisée. Ces règles font obstacle à une gestion souple et hautement réceptive. C'est notamment le cas dans le secteur public où presque toute activité est gouvernée par des règles – dont bon nombre ne conviennent absolument pas aux opérations commerciales. La délégation des pouvoirs dans le secteur public permet un certain allégement des contraintes imposées par les règles touchant les déboursés, les contrats, les acquisitions et la dotation en personnel. Les gestionnaires des entreprises publiques bénéficient donc davantage de la latitude nécessaire à la prise de décisions efficaces dans un contexte commercial. Grâce à cette plus grande liberté d'action, les entreprises publiques devraient pouvoir puiser à un plus vaste bassin de gestionnaires, dont des personnes possédant une haute compétence technique ou de grandes aptitudes au chapitre des relations humaines et qui, pour une raison ou une autre, ne seraient pas disposées ou aptes à travailler dans le cadre plus rigide d'un ministère. La séparation des fonctions résultant de la création d'une entreprise publique peut ainsi contribuer à l'amélioration de la gestion.

Pour que la délégation soit efficace dans le secteur public, elle doit permettre aux gestionnaires de mettre à profit leurs connaissances et leur expérience pour prendre des décisions touchant la gestion et l'exploitation. Lorsque les décisions à prendre se rapportent à des questions de politiques et font appel au jugement politique, il n'est ni souhaitable ni approprié de déléguer les pouvoirs. La création d'unités quasi autonomes suppose donc que l'on peut faire une nette distinction entre les responsabilités en matière d'exploitation et celles qui se rapportent aux politiques. Dans un champ d'activité donné, le besoin d'orientation politique doit être suffisamment faible et les rapports entre celui-ci et d'autres domaines d'activité du secteur public assez flous pour qu'il soit possible de créer un sous-système distinct[11].

Un autre impératif est que l'on puisse établir un système de renseignements et de contrôle qui contribuera à limiter les coûts de la délégation. S'il est très difficile et coûteux de s'assurer que les gestionnaires s'acquittent convenablement de leurs responsabilités, la délégation des pouvoirs n'est pas souhaitable. Le rendement de certaines activités du secteur public peut seulement être mesuré au niveau des intrants. En outre, la nature de certaines de ces activités est telle que toute défaillance dans leur déroulement serait très préjudiciable à l'intérêt public. La décentralisation rendrait alors nécessaire la mise en place d'un mécanisme de surveillance élaboré et coûteux qui, dans une large mesure, reproduirait le système de surveillance interne de l'entreprise.

Ces considérations incitent à penser que, dans certains cas, il est nécessaire de créer des organisations distinctes pour les activités commerciales et non commerciales des entreprises publiques. Par exemple, il se peut que les activités d'une entreprise publique qui sont liées à l'application d'une politique se prêtent mal à la délégation des pouvoirs mais qu'il soit néanmoins très avantageux de disposer d'une entreprise pour les activités connexes à caractère commercial. Bien qu'il soit souhaitable de créer une entreprise publique dans ces circonstances, la nécessité de diriger et de contrôler étroitement les activités de l'entreprise qui ont trait aux politiques imposera nécessairement des limites à l'autonomie des gestionnaires.

En règle générale, pour de nombreux types de services publics, les avantages de la délégation des pouvoirs sont susceptibles de l'emporter sur les coûts. Bien que le secteur public offre beaucoup de possibilités pour l'établissement d'unités d'exploitation quasi autonomes, les systèmes de contrôle mis en place sont souvent loin de permettre de réaliser tous les avantages qu'offre la délégation des pouvoirs.

La création d'une entreprise publique quasi autonome peut non seulement contribuer à une plus grande efficience mais elle peut aussi comporter des avantages au plan politique. Le Cabinet se trouve ainsi soulagé des décisions d'ordre technique et opérationnel qu'il n'est pas en mesure de contrôler ou de prendre. Le fonctionnement d'un ministère et celui d'une entreprise publique supposent, pour les ministres, des responsabilités différentes, et cette distinction est établie depuis longtemps. En 1920, Arthur Meighen a fait état de cette différence en citant l'exemple de l'Intercolonial Railway, qui relevait d'un ministère, et des Chemins de fer nationaux du Canada, une entreprise publique. Dans le cas de l'Intercolonial Railway, tous les aspects de son fonctionnement étaient soumis à l'examen quotidien du Parlement qui pouvait obtenir une réponse à toute question ayant trait à l'exploitation de l'entreprise. Mais M. Meighen jugeait tout à fait inconcevable d'appliquer un tel mode de gestion à l'immense réseau ferroviaire constitué par les Chemins de fer nationaux du Canada. Selon lui, on pouvait difficilement prétendre diriger une telle société de façon efficace si, chaque jour, ses activités étaient scrutées par le Parlement et exposées à ses concurrents[12].

Conclusion

Dans les quatre chapitres qui suivent, nous examinerons les activités de certaines entreprises publiques et nous analyserons, dans chaque cas, les objectifs qu'elles poursuivent. Il importe de déterminer notamment si les objectifs établis pour une entreprise publique dans le cadre d'une politique demeurent pertinents ou s'il est nécessaire de les revoir en fonction de l'évolution de la conjoncture.

En assumant qu'un objectif corresponde aux désirs du gouvernement, il reste à déterminer si l'entreprise publique est la solution qui convient le mieux. En faisant la comparaison entre l'entreprise publique et d'autres instruments d'application des politiques, il est nécessaire de mieux reconnaître les nombreuses caractéristiques de l'entreprise publique. Celle-ci chevauche à la fois le secteur public et le secteur privé, et elle présente par conséquent des caractéristiques propres à chacune de ces sphères d'activité fort différentes. Pour les fins de l'analyse, il est utile d'examiner les divers éléments constituants des entreprises publiques (comme nous l'avons fait dans la deuxième partie de ce chapitre). Toutefois, il faut garder à l'esprit que le tout représente davantage que la somme des parties; en cherchant à atteindre simultanément de nombreux objectifs et en tentant de résoudre les conflits et les tensions qui en découlent, les entreprises publiques acquièrent des traits de caractère et des comportements qui leur sont propres.

Avant de se demander si l'entreprise publique est l'instrument le plus approprié, il faut d'abord établir s'il est souhaitable que la production des biens et services en cause soit assurée par le secteur public. Dans certains cas, il se pose des problèmes susceptibles de rendre difficile et coûteux un lien contractuel avec une entreprise privée en vue d'atteindre les objectifs d'une politique donnée. Toutefois, les avantages que présente l'entreprise publique peuvent être annulés, du moins en partie, par d'autres facteurs. Il est ainsi possible que des objectifs commerciaux soient poursuivis parallèlement à certaines politiques, et que l'entreprise publique soit beaucoup moins efficace dans son rôle commercial qu'une entreprise privée. Le choix d'une entreprise publique peut aussi influer sur le processus politique et avoir, par conséquent, des répercussions plus vastes.

Lorsqu'il est souhaitable de réserver la production de certains biens ou services à une entreprise publique, il faut ensuite se demander si les décisions en matière d'exploitation peuvent être confiées à une entité quasi indépendante du secteur public. En règle générale, une société d'État sera préférable à un ministère s'il s'agit d'une activité commerciale. Il importe également de déterminer si l'entreprise publique est un modèle d'organisation compatible avec la nécessité d'assurer une orientation et un contrôle effectifs au niveau des politiques. Le bien-fondé de recourir à une entreprise publique doit être évalué en fonction de tous ces facteurs, en prenant en considération non seulement le rendement *passé* des entreprises de l'État mais aussi le rendement qu'elles *pourraient* avoir si des modifications étaient apportées à leur cadre de gestion et de contrôle.

4 Les monopoles publics

Dans ce chapitre, nous examinons un certain nombre d'entreprises publiques qui évoluent dans des industries caractérisées par une structure de production en tout ou en partie monopolistique. Un monopole public peut résulter du désir du gouvernement de contrôler la distribution de certaines substances pour des raisons liées à la santé et à la sécurité du public. Dans le cas des boissons alcoolisées, les monopoles publics concordaient aussi avec les objectifs en matière de recettes fiscales des gouvernements provinciaux, comme nous l'avons signalé au chapitre 2. Au-delà de ces considérations, il est généralement reconnu que l'intervention de l'État est justifiée dans les industries où les techniques de production employées sont de nature telle que l'efficience maximale ne sera atteinte que si une seule entreprise occupe toute la place. Dans ces circonstances – que les économistes considèrent comme une situation de « monopole naturel » – l'entreprise unique dispose généralement d'un pouvoir de marché considérable. Pour des raisons d'efficience économique aussi bien que d'équité, il est alors souhaitable que le gouvernement intervienne pour faire en sorte que les prix exigés par les producteurs opérant sur une grande échelle soient en rapport avec les coûts encourus.

Les gouvernements sont intervenus de diverses façons dans les marchés monopolistiques. Ils ont, par voie de contrat, accordé des concessions à des entreprises privées. Ils ont créé des commissions indépendantes chargées de réglementer les prix et la production de certains monopoles privés. Ils se sont également engagés eux-mêmes dans la production, par l'entremise de ministères ou d'entreprises publiques, en s'appuyant parfois sur des organismes de réglementation pour contrôler ces dernières.

Nous allons tenter de mettre en lumière la contribution des entreprises publiques au contrôle des monopoles dans trois secteurs : l'électricité, le téléphone et le transport urbain. Dans le secteur de l'électricité, ce sont en grande partie des entreprises appartenant aux provinces qui assurent la production, la transmission et la distribution de cette forme d'énergie; se classant parmi les plus importantes entreprises publiques du pays, elles détenaient, en 1983, près de 55 % de l'actif non financier de l'ensemble des entreprises publiques fédérales et provinciales. Quant au marché des services téléphoniques, les sociétés d'État y constituent au contraire l'exception plutôt que la règle. Sauf dans les provinces des Prairies, ce marché est en grande partie desservi par des sociétés privées qui sont soumises à la réglementation du gouvernement fédéral et des provinces. Pour ce qui est du troisième secteur, celui du transport urbain, le service y est assuré dans certaines municipalités par des commissions indépendantes et, ailleurs, par l'administration municipale elle-même. Dans plusieurs villes de moindre importance, les services du transport en commun sont offerts par des exploitants privés dans le cadre de contrats accordés par les autorités publiques.

Ces trois secteurs d'activité mettent en relief toute une gamme de problèmes susceptibles de se présenter en raison de l'existence d'un monopole, dans la perspective des politiques de l'État. La première des trois questions fondamentales que nous avons posées au chapitre 3 touchait au bien-fondé des objectifs de ces politiques. Dans le cas qui nous intéresse ici, la question centrale consiste plutôt à savoir si ces industries sont vraiment des monopoles naturels. Au cours des dernières années, les économistes ont remis en cause l'intervention gouvernementale dans diverses industries traditionnellement considérées comme des monopoles. De nombreux travaux ont été consacrés à mesurer les économies associées à une exploitation à grande échelle dans diverses industries réglementées, ainsi que l'importance de ces économies en regard de la taille du marché. C'est dans le secteur des télécommunications que la question s'est posée de la façon la plus pressante.

En admettant la nécessité d'un contrôle gouvernemental sur les monopoles, il reste encore à établir si (et quand) l'entreprise publique constitue vraiment la meilleure forme d'intervention. Un des éléments importants à considérer est l'incertitude à laquelle fait face une entreprise qui doit faire d'importants investissements dans des équipements spécialisés ayant une très longue durée de vie. Comme nous l'avons fait remarquer au chapitre précédent, le type de contrat à long terme qui est nécessaire pour donner à une entreprise privée les garanties dont elle a besoin pour s'engager dans de telles immobilisations peut s'avérer fort difficile à négocier et à faire respecter. Les monopoles impliquent souvent une capitalisation à long terme et des installations spécialisées – les immobilisations effectuées sont souvent à l'origine des économies d'échelle et constituent la raison pour laquelle l'industrie en cause est un monopole naturel. Mais tel n'est pas toujours le cas. Le transport

urbain est un exemple de monopole qui n'exige pas ce genre d'engagement de la part des investisseurs éventuels. Dans ce cas particulier, il est donc possible de passer un contrat à court terme avec une entreprise privée, et d'éviter ainsi les problèmes auxquels un gouvernement risque de faire face lorsqu'il dépend d'une entreprise unique.

Dans le cas des services d'électricité, les gouvernements provinciaux sont aux prises avec le problème traditionnel d'assurer la protection des consommateurs dans une industrie dont les besoins en infrastructure exigent une capitalisation si massive que toute possibilité de concurrence s'en trouve exclue. En outre, les entreprises d'électricité sont souvent employées au Canada comme moyen de poursuivre divers objectifs sociaux, par exemple la stabilisation économique et le développement régional, qui peuvent être difficiles à définir en termes opérationnels. On peut donc s'interroger sur l'opportunité de faire jouer un tel rôle aux entreprises de services publics. Si on veut les employer à ces fins, cependant, la superposition d'objectifs qui en résulte et la nature des immobilisations requises soulèvent certains problèmes qui peuvent être difficiles à résoudre par le biais de la réglementation sur les monopoles privés. Dans ces circonstances, le recours à l'entreprise gouvernementale peut présenter des avantages.

La troisième question fondamentale que nous posions au chapitre précédent portait sur le cadre de contrôle approprié pour les entreprises publiques. Nous examinons cette question dans le contexte des entreprises d'électricité; ce secteur présente en effet plusieurs problèmes associés traditionnellement à l'élaboration d'un système de contrôle qui inciterait les monopoleurs à rechercher l'efficience. Il permet également de mettre en relief les problèmes que pose la conception d'un système de contrôle qui convienne à la multiplicité des objectifs poursuivis par une entreprise publique. À moins d'être particulièrement attentif à cet égard, l'application d'un cadre de contrôle mal adapté peut annuler les avantages qu'offre la formule de l'entreprise publique sur celle de la réglementation, dans la poursuite de certains types d'objectifs sociaux.

L'électricité

Dans cette section, nous nous arrêtons aux trois plus importantes entreprises d'électricité détenues par des gouvernements provinciaux : l'Hydro-Ontario, l'Hydro-Québec et la B.C. Hydro. Le tableau 4-1 nous donne une idée de la taille de ces sociétés d'État ainsi que de la prépondérance des entreprises publiques dans l'industrie.

Au cours des quelque 80 dernières années, la structure de ces trois entreprises de services publics et de l'industrie de l'électricité dans son ensemble a énormément évolué[1]. Durant les premières décennies du siècle, il n'était pas rare que la production et la distribution de l'électricité se fassent à l'échelle municipale, soit par l'implication directe des municipalités soit par le biais de concessions à long terme accordées à des sociétés privées, en précisant les conditions du service. Avec les années, des entités plus importantes se sont formées, particulièrement dans le secteur de la production. La plupart des services locaux qui subsistent s'occupent principalement de distribution, comme c'est le cas en Ontario. Les contrats avec des sociétés privées ont fini par s'avérer insuffisants et ont été encadrés ou même remplacés par la réglementation. Enfin, l'évolution de cette industrie a été marquée par la disparition graduelle des exploitants privés et par l'émergence d'entreprises publiques provinciales. Avec le temps, également, ces dernières ont éte de plus en plus structurées comme des sociétés indépendantes et soumises à des mécanismes de contrôle plus élaborés.

Cette évolution peut s'expliquer de bien des façons. L'avènement d'entités plus importantes est dû en partie au progrès technologique, qui a permis la diminution des coûts de transmission sur de longs parcours et la construction de centrales génératrices plus vastes et plus efficaces. Mais en bonne partie, les changements survenus traduisent les efforts déployés pour trouver des modalités institutionnelles convenant davantage aux objectifs poursuivis par l'État. Les arrangements contractuels se sont avérés inefficaces pour les raisons que nous avons exposées au chapitre précédent. Étant donné la longue durée de vie des installations requises, les producteurs privés exigeaient des contrats à long terme portant généralement sur 20 ou 30 ans. Dans ces circonstances, et notamment à cause de la rapidité du progrès technologique, il était impossible pour les gouvernements d'exercer un contrôle sur les bénéfices des producteurs. En outre, la création de sociétés d'État provinciales répondait, dans une certaine mesure, au désir des provinces d'en venir à un régime de prix équitable, c'est-à-dire à un barème de tarifs qui ne varie pas trop d'une région à l'autre au sein d'une même province.

Pour retracer l'influence qu'ont exercée les gouvernements sur la structure de l'industrie, il faut faire la distinction entre deux périodes. Durant la première moitié du siècle, les autorités publiques ont poursuivi, dans l'ensemble, des objectifs à caractère redistributif. L'intérêt premier portait en effet sur le niveau et la structure des prix, ainsi que sur le besoin d'étendre le service à toute la population – des préoccupations assez voisines de celles qui sont habituellement à l'origine du contrôle de l'État sur les monopoles. C'est au cours de cette période que l'Hydro-Ontario, l'Hydro-Québec et la

Tableau 4-1

Entreprises canadiennes d'électricité, 1985

	Nombre d'employés	Avoirs	Dépenses en immobilisations	Recettes
		En milliers de dollars		
Entreprises publiques :				
Hydro-Ontario	31 166	29 320 000	2 541 000	4 699 000
Hydro-Québec	18 322	29 183 000	1 528 000	4 558 000
British Columbia Hydro and Power Authority	7 149	10 579 000	484 000	2 078 000
Manitoba Hydro Electric Board	3 805	2 923 583	122 903	543 497
New Brunswick Electric Power Commission	2 500	2 820 973	87 467	867 114
Saskatchewan Power Corporation	3 064	2 820 000	259 000	884 000
Newfoundland and Labrador Hydro[1]	1 304	2 106 049	103 363	320 583
Nova Scotia Power Corporation	2 454	1 433 757	77 716	520 412
Northern Canada Power Commission	330	267 519	12 344	90 390
Entreprises privées :				
TransAlta Utilities Corporation	2 496	3 735 600	210 100	911 600
Canadian Utilities	4 144	2 551 857	220 357	1 381 722
Newfoundland Light and Power	938	353 404	32 990	244 007
Maritime Electric	201	85 676	4 585	64 119

1 Les données ont trait à l'année se terminant en décembre 1984
SOURCE Rapports annuels et *Report on Business Magazine*, juillet 1986.

B.C. Power Commission ont été créées. Mais depuis 1950, les services publics ont été graduellement envisagés dans une perspective plus large. En raison de la taille et de l'importance des dépenses en immobilisations de ces entreprises pour les économies des provinces, on en est venu à considérer qu'elles pourraient servir des objectifs tels que la création d'emplois, le développement régional et la stabilisation macroéconomique. Cette période a été marquée par des nationalisations qui ont été à l'origine de la forte expansion des entreprises publiques d'électricité en Colombie-Britannique et au Québec (voir l'encadré).

L'expérience américaine offre un intéressant contraste par rapport à celle du Canada en ce qui concerne les choix institutionnels. Chez nos voisins, en effet, l'évolution historique a été assez différente. Bien qu'entreprises publiques et privées d'électricité y coexistent, celles du secteur privé ont généralement connu – de façon encore plus marquée au cours des 50 dernières années – une croissance plus rapide que celle des entreprises du secteur public, particulièrement en ce qui a trait à la capacité de production. Certains soutiennent que cette situation est le résultat de différences d'ordre juridique entre les deux pays[2]. Ainsi, l'expansion de l'Hydro-Ontario a été facilitée par l'abrogation des contrats conclus entre les municipalités et les entreprises privées qui garantissaient à ces dernières le droit exclusif de fournir l'électricité. Une telle situation ne pouvait se produire aux États-Unis en raison des garanties constitutionnelles qui existent en faveur de la propriété privée. Mais ce qui est probablement plus important, c'est que les gouvernements aux États-Unis n'ont jamais envisagé ces entreprises comme des instruments de la politique publique, au-delà de leur rôle de fournisseurs d'électricité. Il y a évidemment des exceptions

Les principaux jalons historiques

L'Ontario Hydro-Electric Power Commission a été créée en 1906. Deux raisons principales ont motivé sa fondation : les failles d'ordre contractuel dans le système des concessions accordées aux producteurs privés d'électricité de Toronto et, plus important encore, le désir d'assurer une plus grande équité entre les diverses régions. L'opinion générale était que l'entreprise opérant à Toronto faisait des bénéfices excessifs. En outre, elle avait accès aux ressources hydroélectriques peu coûteuses de la rivière Niagara, que les exploitants des autres régions enviaient, notamment ceux du sud-ouest de la province. Pour concrétiser ces desseins, l'Hydro-Ontario s'est d'abord occupée uniquement de transmission; subséquemment, elle a élargi ses activités et s'est dotée d'une capacité de production. D'ailleurs, elle a pris rapidement la tête des entreprises productrices d'électricité dans la province. La mise en place d'un réseau de distribution découlait du mandat reçu du gouvernement de fournir de l'électricité aux régions rurales à des prix abordables. Ainsi, au début, le coût des immobilisations requises a été subventionné par l'État.

En Colombie-Britannique, la première entreprise provinciale d'électricité – qui devait par la suite donner naissance à la B.C. Hydro – a été la B.C. Power Commission. Cette société d'État a été créée en 1945 par le biais de la nationalisation d'un certain nombre de petites entreprises qui opéraient à l'extérieur de Vancouver et de Victoria. Sa mission principale portait aussi sur l'électrification des régions rurales à des tarifs raisonnables.

L'Hydro-Québec a été créée en 1944, dans le but également d'assurer une tarification plus équitable. La plus importante entreprise absorbée au sein de la nouvelle entité était la Montreal Light, Heat and Power Consolidated et ses sociétés affiliées. Pendant un certain nombre d'années, le gouvernement avait tenté de réglementer les compagnies privées d'électricité de la province. L'avis largement partagé alors était que la compagnie qui opérait à Montréal réussissait à éviter les contrôles que l'État tentait d'imposer et qu'elle réalisait des profits excessifs. La deuxième entreprise d'électricité en importance au Québec à l'époque – la Shawinigan Light and Power – était assujettie à la réglementation et ne fut pas nationalisée.

Plus récemment, c'est-à-dire depuis les années 50, les compagnies privées d'électricité ont continué à céder du terrain aux entreprises publiques, mais sous l'impulsion d'autres facteurs. Les préoccupations traditionnelles concernant les monopoles et la tarification ont joué un moins grand rôle, alors que divers objectifs socioéconomiques ayant souvent peu de rapport avec le secteur comme tel ont pris davantage d'importance. Parmi ceux-ci, signalons la création d'emplois, le développement régional, la stabilisation macroéconomique et, au Québec spécifiquement, la promotion des francophones. Cette évolution est le reflet du rôle accru de l'État au cours de la période d'après-guerre, tout comme elle s'explique en partie par le poids significatif des dépenses en immobilisations des entreprises d'électricité dans l'économie provinciale. En outre, ces entreprises étaient souvent engagées dans la mise en valeur des ressources, notamment des ressources hydroélectriques, qui sont la propriété des provinces. Ce changement structurel s'est manifesté tout particulièrement lors de nationalisations à grande échelle qui, en 1961 et en 1963, respectivement, ont amené l'expansion rapide des sociétés d'État au Québec et en Colombie-Britannique.

En 1961, le gouvernement de la Colombie-Britannique a nationalisé la B.C. Electric Company, une société privée réglementée qui était, de loin, la plus importante compagnie d'électricité de la province. L'année suivante, on procédait à la fusion des opérations de la B.C. Electric Company et de celles de la B.C. Power Commission pour former la société d'État British Columbia Hydro and Power Authority. Cette décision s'explique avant tout par l'intention du gouvernement de mettre en valeur les ressources hydrauliques de la province, en particulier le potentiel hydroélectrique des rivières Columbia et La Paix. Pour ce faire, il fallait que l'électricité de la rivière Columbia soit vendue aux États-Unis et que celle de la rivière La Paix soit vendue dans la province, à la société B.C. Electric. Mais cette dernière ne voulait pas s'engager dans un contrat à long terme en vue d'acheter l'électricité de la rivière La Paix, qui s'annonçait plus coûteuse que celle de la rivière Columbia. À l'époque, le gouvernement de la Colombie-Britannique était engagé dans de difficiles pourparlers avec le gouvernement fédéral et celui des États-Unis au sujet de la nature même du projet de la rivière Columbia. Pour s'assurer de l'appui de la société privée d'électricité et renforcer ainsi sa position, le gouvernement provincial procéda à sa nationalisation.

Au Québec, la nationalisation des compagnies d'électricité – et notamment de la Shawinigan Light and Power Company – qui eut lieu en 1963 permit de compléter l'expansion de l'Hydro-Québec à la grandeur de la province. Cette initiative était différente des précédentes, qui avaient été motivées par le souci d'exercer un contrôle sur les tarifs et les bénéfices des exploitants. Même si la structure des tarifs causait encore quelques préoccupations – dont le désir d'établir une tarification plus uniforme dans la province –, les considérations qui semblent avoir joué un rôle prépondérant étaient d'ordre social ou économique. Les autorités provinciales souhaitaient avoir un meilleur contrôle sur la mise en valeur des ressources hydroélectriques et voulaient utiliser ces entreprises pour faciliter la formation de gestionnaires et d'autres spécialistes francophones dans la province. Ces objectifs étaient suffisamment vagues et délicats, politiquement, pour exclure toute possibilité de négocier un accord avec les sociétés privées concernées.

Les nationalisations survenues au Québec et en Colombie-Britannique ont été justifiées par un autre facteur, celui-là d'ordre juridique : le fait que des sociétés d'État provinciales n'auraient pas à payer l'impôt fédéral sur le revenu. Il s'agit même de la seule raison reconnue publiquement à l'époque par le gouvernement de la Colombie-Britannique. Il est toutefois généralement reconnu que les raisons mentionnées précédemment ont joué un rôle plus important.

à cette règle, comme la Tennessee Valley Authority, par exemple.

Rôles et objectifs

Les trois entreprises publiques dont nous avons parlé plus haut poursuivent désormais toute une diversité d'objectifs en plus de ceux qui sont normalement associés aux services publics d'électricité, bien que cela ne soit pas toujours exprimé clairement dans les énoncés officiels sur leur rôle et leurs pouvoirs. Dans chaque cas, la loi constituante (la *Power Corporation Act* en Ontario, la *Hydro and Power Authority Act* en Colombie-Britannique et la Loi sur l'Hydro-Québec) accorde à la société d'État de larges pouvoirs en matière de production, de transmission et de vente d'électricité à l'intérieur de la province. Ce sont là leurs activités essentielles. De même, un certain nombre d'activités complémentaires – d'importance plus ou moins grande et variant d'une province à l'autre – sont reconnues par la législation. Par exemple, l'Hydro-Ontario réglemente les prix établis par les services publics municipaux et applique des normes de sécurité en matière d'électricité. L'Hydro-Québec a le mandat de faire de la recherche en matière d'énergie ainsi que de vendre des services d'ingénierie. Cependant, ce qui concerne de plus près notre analyse, c'est que les trois sociétés se sont vues accorder le droit d'acheter de l'électricité à l'intérieur de leur province et qu'en outre, l'Hydro-Ontario et l'Hydro-Québec ont obtenu – suite à des modifications relativement récentes – le mandat de promouvoir les économies d'énergie.

Bien que les lois décrivent les activités permises, elles demeurent toutefois assez vagues sur les principes et objectifs dont les sociétés d'État doivent s'inspirer pour s'acquitter de leur mandat. Ceux-ci sont exprimés – plus ou moins clairement – dans d'autres contextes : l'Hydro-Ontario doit soumettre ses propositions tarifaires à un organisme consultatif indépendant qui a établi certains critères permettant d'en juger. La Loi sur l'Hydro-Québec enjoint la société d'État de tenir compte, de façon générale, des politiques énergétiques du gouvernement, alors que l'Hydro-Ontario s'est engagée à agir de façon similaire en vertu d'une entente[3] signée avec le gouvernement provincial. La société B.C. Hydro soumet ses propositions tarifaires à un organisme de réglementation indépendant; la loi en vertu de laquelle cet organisme a été établi, la *Utilities Commission Act*, énonce brièvement les critères à respecter en matière de tarification.

Sans aller dans le détail des mécanismes de contrôle (nous en discuterons plus loin), soulignons que les textes de loi projettent généralement l'image de sociétés autonomes, dirigées par des conseils d'administration, qui doivent s'inspirer des grandes orientations du gouvernement en matière énergétique et dont seules certaines des décisions les plus importantes sont sujettes à l'approbation du Cabinet. Des changements récents ont encore accentué cette autonomie. Jusqu'au début des années 70, les entreprises de services publics étaient régies par des commissions habituellement formées de politiciens, de fonctionnaires ou d'employés à temps plein de ces sociétés. Les conseils d'administration actuels comptent plus de membres qu'auparavant, dont des experts de l'industrie et des représentants des divers secteurs ou régions de la province. En Colombie-Britannique, des politiciens continuent de faire partie du conseil d'administration de la B.C. Hydro mais au Québec et en Ontario, les fonctionnaires et les politiciens actifs en sont dorénavant exclus.

En réalité, l'autonomie de ces sociétés d'État est beaucoup plus restreinte que ne le laisse supposer leur structure formelle. Les gouvernements de qui elles relèvent sont intervenus de façon directe et détaillée dans leurs délibérations au sujet des dépenses en immobilisations et des tarifs. Ces interventions répondent à toute une diversité de motifs – l'équité, la stabilisation économique, la croissance et la stratégie industrielle – comme c'était le cas au moment où ces entreprises ont été créées. La façon d'intervenir varie toutefois selon les conséquences politiques du problème en cause, le gouvernement pouvant agir ouvertement ou de façon confidentielle.

Voici quelques exemples de l'intervention des autorités gouvernementales. Le gouvernement de l'Ontario exige que l'Hydro-Ontario subventionne le prix de l'électricité dans les régions rurales et il a modifié en ce sens la *Power Corporation Act*. Il a également empêché la société d'État d'instituer des tarifs saisonniers visant à refléter le coût plus élevé de la production d'électricité en période de pointe durant l'hiver, un changement qui aurait été onéreux pour la population du nord de l'Ontario. De la même manière, le gouvernement du Québec a fait en sorte que l'Hydro-Québec réduise ses tarifs pour les secteurs résidentiels et agricoles. La B.C. Hydro et l'Hydro-Québec ont toutes deux établi des tarifs préférentiels, à la demande de leur gouvernement, en vue de favoriser des industries particulières dans certaines régions. Au Québec, dans le cadre d'une mesure budgétaire, le gouvernement a exigé de l'Hydro-Québec qu'elle accorde des réductions de tarifs aux entreprises qui font de nouveaux investissements industriels. L'exemple peut-être le plus remarquable d'intervention directe dans un programme d'expansion des immobilisations fut la directive donnée à l'Hydro-Québec par le gouvernement de la province, en 1971, d'entreprendre les travaux de développement de la Baie James – ici encore pour des raisons liées au développement économique de la province. Même si le gouvernement de

l'Ontario a été moins porté à influer sur les tarifs pour favoriser l'activité industrielle, il est néanmoins intervenu directement au niveau des dépenses d'immobilisations de la société d'État; il a ainsi demandé que des investissements soient effectués pour promouvoir le développement régional et il a modifié le calendrier de certains projets à des fins de stabilisation économique.

Le bien-fondé des rôles et objectifs

L'exposé qui précède soulève un certain nombre de questions concernant les nombreux rôles que sont appelées à jouer les compagnies d'électricité. En raison de l'importance des préoccupations touchant les monopoles, la première question à poser est de savoir si l'industrie de l'électricité constitue un monopole naturel.

La réponse à cette question exige de faire la distinction entre les trois fonctions majeures qu'exercent les entreprises d'électricité : la distribution, la transmission et la production. Les deux premières activités nécessitent d'importants réseaux de lignes électriques. Les capitaux initialement requis pour l'établissement de ces réseaux laissent supposer que de telles fonctions sont, en réalité, des monopoles naturels et ne devraient pas être dédoublées à l'intérieur d'une même région. Cela est généralement vrai pour les entreprises dont la clientèle reçoit le bien ou le service par un réseau de tuyaux ou de câbles. (La question de la taille optimale de la région à desservir par une même entreprise reste évidemment posée.) Le débat sur la présence d'un monopole naturel dans le secteur de l'électricité touche davantage à la troisième fonction, celle de la production de l'énergie. S'il ne s'agissait pas d'un monopole naturel, cette activité pourrait être dissociée de celles de la transmission et de la distribution, et un marché concurrentiel pourrait alors se créer pour ce secteur particulier.

Le débat sur cette question a toujours cours aux États-Unis. Dans une large mesure, la discussion porte moins sur les avantages inhérents au monopole et à la concurrence que sur les difficultés que poserait l'application d'une réglementation fragmentée. Au cours des dernières années, les responsables de la réglementation dans certains États américains se sont montrés réticents à accorder aux producteurs privés des taux de rendement suffisants pour justifier de nouvelles installations de production. En conséquence, les risques financiers et le coût du capital ont augmenté pour ces entreprises, ce qui a contribué à détériorer leur situation. Certains estiment qu'un manque de capacité de production pourrait en résulter. Le développement de marchés concurrentiels pour la production de l'électricité pourrait offrir une voie de solution, mais à condition que ce secteur soit déréglementé[4].

Le problème, évidemment, ne se pose pas de la même façon au Canada[5]. La production d'électricité, en effet, a presque toujours été organisée sous forme de service public et les problèmes de réglementation que connaissent les États-Unis ne peuvent pas survenir ici. Les gouvernements ou les organismes de réglementation n'ont jamais empêché les compagnies d'électricité de se doter d'une capacité de production suffisante, et le coût du capital est déterminé par la cote de crédit des gouvernements.

De façon générale, il y a peu de données qui laisseraient supposer qu'une ou quelques entreprises canadiennes d'électricité seraient d'une taille suffisamment importante pour engendrer des déséconomies d'échelle en matière de distribution, de transmission ou de production. Il pourrait même, au contraire, y avoir des économies inhérentes à l'intégration des activités de production et de distribution. En effet, il est possible que les coûts et les risques associés à la construction de grandes centrales soient si grands que ces projets ne pourraient être entrepris sans une entente contractuelle garantissant un niveau de demande et un taux de rendement spécifié sur le capital investi. Ainsi, la nature même du contrat ferait en sorte que les activités de production et de distribution seraient à toute fin pratique réintégrées[6]. En outre, comme nous l'avons déjà signalé, l'engagement des gouvernements provinciaux dans ces entreprises s'explique souvent par des objectifs de développement, lesquels sont la plupart du temps rattachés aux installations de production. Pour ces raisons et pour des considérations de nature économique, toute tentative de séparation des fonctions de production et de distribution dans le but d'accroître la concurrence dans ce dernier domaine serait passablement problématique.

La question des tarifs

Nos dernières remarques sur la valeur des objectifs poursuivis ont trait à la manière dont les tarifs sont établis par les services publics d'électricité. Tant en ce qui concerne les achats que les ventes d'électricité, ces sociétés fixent en effet les prix à des niveaux qui ne maximisent pas l'efficience économique.

Même avec une production à grande échelle assurée par des entreprises provinciales, il demeure possible qu'une partie de l'électricité requise soit produite par le secteur privé pour être achetée ensuite par les entreprises publiques pour fins de distribution. Les possibilités à cet égard résident surtout du côté de la coproduction, c'est-à-dire la production d'électricité dans le cadre de la production d'autres biens. L'intérêt qui sera manifesté pour ces possibilités d'exploitation dépendra du prix offert par les services publics d'électricité. Tel

que noté précédemment, les trois entreprises publiques ont reçu le mandat d'acheter de l'électricité; néanmoins, les principes qu'il faudrait appliquer à ces achats ne sont pas précisés dans les textes de loi. Pour atteindre la plus grande efficience possible, la production privée d'électricité devrait être encouragée aussi longtemps que les coûts demeurent inférieurs aux coûts de production des entreprises publiques; le prix que les services publics devraient verser pour la production privée serait fixé en conséquence[7].

Ce qui nous paraît encore plus important, c'est que les entreprises provinciales de services publics vendent leur électricité à des prix qui sont trop bas pour favoriser l'efficience. En règle générale, les tarifs sont fixés au plus bas niveau possible, en veillant à ne pas compromettre la stabilité financière de la société d'État; les recettes sont donc suffisantes pour satisfaire les besoins financiers de l'entreprise. À bien des égards, néanmoins, ces besoins financiers sous-estiment le coût d'opportunité des ressources utilisées. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne le rendement du capital immobilisé. Dans presque tous les cas, il n'y a pratiquement aucun rendement sur l'avoir propre et le taux d'intérêt qui s'applique à la dette est peu élevé en raison des cautions gouvernementales. (Hydro-Québec fait exception à cette règle, dans la mesure où elle réalise un surplus d'exploitation et verse des dividendes à ses actionnaires.) En outre, les redevances payées aux gouvernements provinciaux pour l'utilisation des ressources hydrauliques demeurent minimes, alors que les bénéfices réalisés sur les exportations subventionnent le prix de l'électricité sur le marché local. La conséquence de cette sous-tarification est qu'une partie de l'électricité est vendue à des prix inférieurs aux coûts de production.

Au cours des dernières années, plusieurs tentatives ont été faites pour chiffrer ces pertes. Une étude portant sur les données de 1980 est arrivée à la conclusion que, pour l'ensemble des compagnies canadiennes d'électricité, le rendement du capital ne correspondait qu'à la moitié du coût d'opportunité économique. Une autre étude a établi que la perte au chapitre de la rente sur les droits hydrauliques s'élevait, en 1979, à 4 milliards de dollars pour l'Ontario, le Québec, le Manitoba et la Colombie-Britannique. Une troisième étude s'est intéressée à la perte économique subie par le Canada, d'abord en raison de la surproduction d'électricité résultant de la sous-tarification et, ensuite, des coûts inhérents à la distorsion des investissements découlant d'une évaluation des projets fondée sur des taux d'intérêt qui reflètent les coûts financiers plutôt qu'économiques. La perte estimative variait entre 1,4 et 2,4 milliards de dollars, selon les hypothèses retenues en ce qui a trait à la demande d'électricité[8]. Ces estimations ne sont que très approximatives, mais elles n'en indiquent pas moins que les pertes seraient importantes.

Les prix auxquels les services publics achètent et vendent l'électricité ont fait l'objet d'une analyse détaillée dans un rapport antérieur du Conseil économique sur les politiques énergétiques, qui s'intitulait *Interconnexions* (1985). Quant à la question du rendement du capital des entreprises publiques, nous en traitons de façon plus générale à l'Appendice A.

La formule de l'entreprise publique

L'entreprise publique est-elle la forme d'intervention appropriée dans l'industrie de l'électricité ? Pour répondre à cette question, il nous faut d'abord examiner comment l'entreprise publique se compare aux autres instruments susceptibles d'être employés pour faire face aux problèmes qui se posent lorsqu'un seul fournisseur doit desservir un grand nombre de consommateurs.

Dans un tel contexte de marché, il est possible d'envisager un regroupement de la clientèle en vue de négocier avec le producteur, sauf que ce genre d'organisation pose habituellement d'épineux problèmes. Les coûts d'organisation de même que l'impossibilité de se réserver exclusivement les gains éventuels permettent difficilement aux consommateurs d'agir en tant que groupe unifié. Il est dès lors nécessaire que le gouvernement se fasse l'agent de l'ensemble des usagers, en menant les négociations nécessaires et en veillant, par la suite, au respect des ententes conclues.

Comme nous l'avons déjà signalé, les premières tentatives des gouvernements en ce sens ont pris la forme de concessions accordées à des monopoles privés, formule qui s'est généralement avérée insatisfaisante. Parmi les autres solutions possibles, la réglementation des producteurs privés peut être considérée comme une forme d'arrangement contractuel, mais qui suppose une renégociation continuelle des termes de l'entente par un mécanisme d'audiences réglementaires. Ce qui constitue essentiellement un « contrat administré » est ainsi élaboré : certains grands principes généraux sont précisés, alors que les détails – les tarifs, par exemple – sont laissés en suspens pour être déterminés ultérieurement, sujet à l'approbation d'un organisme de réglementation nommé par les autorités publiques. Comme la formule de l'entreprise publique, la réglementation vise donc à permettre un arrangement entre deux parties (celle qui s'engage à faire un investissement et celle qui a besoin des services qui en découleront) en leur assurant une certaine sécurité à long terme, tout en permettant les ajustements nécessaires en cours de route. Cette souplesse additionnelle que comportent la réglementation et la propriété publique constitue un avantage par rapport au contrat classique à long terme, dans le cadre duquel des événements imprévus peuvent entraîner des gains ou des pertes pour l'une ou l'autre partie.

Bien que la réglementation réponde à un besoin légitime, elle n'en constitue pas moins un mécanisme de contrôle très imparfait. Les organismes de réglementation tentent habituellement d'exercer un contrôle sur les prix en accordant aux entreprises privées un « juste » taux de rendement sur leur capital, établi à la lumière des taux qui prévalent dans les autres industries présentant des risques similaires. Si l'on permet que les tarifs suivent la hausse des coûts, il n'y a alors que peu d'incitation à réduire le gaspillage et à se montrer dynamique et efficient, notamment en mettant au point et en appliquant des technologies permettant de réduire les coûts. En conséquence, les responsables de la réglementation en viennent fréquemment à imposer des contrôles sur les procédés de production eux-mêmes. Toutefois, ces contrôles sont difficiles à établir et à faire respecter, et ils ajoutent encore de nouveaux frais à une procédure déjà fort coûteuse.

Avec une entreprise publique, ces problèmes de contrôle ne sont pas éliminés; ils sont tout simplement transposés au plan interne. Les problèmes que rencontrent les organismes de réglementation dans le contrôle des monopoles privés et ceux auxquels font face les gouvernements dans le contrôle des monopoles publics sont, en réalité, assez semblables. Dans les deux cas, les autorités ont accès à des renseignements suffisamment détaillés sur le comportement de l'entreprise[9], et elles doivent utiliser cette information, ainsi que les autres leviers dont elles disposent, pour créer les stimulants nécessaires à une gestion efficiente de l'entreprise.

Il est impossible de faire des comparaisons en matière d'efficience entre les entreprises publiques et privées d'électricité au Canada, en raison des différences qui existent au niveau des ressources utilisées par les producteurs, de l'incidence de nombreux objectifs gouvernementaux sur leurs activités, ainsi que du petit nombre d'entreprises privées. Les comparaisons faites aux États-Unis nous amènent toutefois à conclure que, dans l'ensemble, il n'existe pas de différence sensible entre les deux modes d'organisation[10]. Il n'y a là rien d'étonnant, étant donné que les responsables de la réglementation qui exercent une surveillance sur les entreprises privées, ainsi que les politiciens et les fonctionnaires qui jouent le même rôle à l'égard des entreprises publiques, sont pratiquement sur un pied d'égalité quant à leur capacité d'évaluer le rendement et d'éliminer le gaspillage et l'inefficacité.

Bien qu'il soit difficile de faire une distinction entre les entreprises publiques et privées au plan de la productivité, il peut néanmoins exister d'importantes différences entre les unes et les autres du point de vue de l'efficience. Ceci nous ramène aux préoccupations dont nous avons fait état dans la section précédente au sujet de la sous-tarification et des distorsions qui caractérisent les investissements des entreprises provinciales de services publics. Comme nous l'avons fait remarquer, les coûts d'une mauvaise affectation des ressources paraissent, dans le cas présent, substantiels. Les entreprises privées du secteur de l'électricité ne sont pas complètement à l'abri de ces problèmes. Les producteurs privés réglementés bénéficient, eux aussi, de conditions d'emprunt relativement favorables. Bien que cela puisse s'expliquer par un degré de risque relativement faible, on peut faire valoir que, comme dans le cas des entreprises publiques, les risques financiers ont été artificiellement réduits par l'intervention de l'État. Mais même là, le problème de l'affectation sous-optimale des ressources aura tendance à être plus sérieux chez les entreprises publiques. Les exploitants du secteur privé ont un ratio d'endettement inférieur à celui des entreprises publiques; elles doivent payer des impôts et, contrairement aux entreprises publiques, elles doivent obtenir un taux de rendement concurrentiel sur leur avoir propre.

En évaluant cet aspect, il faut tenir compte du fait que les décisions relatives à la tarification et aux investissements des entreprises publiques se prennent en regard des objectifs que poursuivent les gouvernements. Les distorsions que comporte la propriété publique ne sont pas des caractéristiques inhérentes à ce mode d'organisation. Si les gouvernements provinciaux pouvaient établir des tarifs qui respectent davantage les principes de l'efficience économique, il n'y aurait aucun avantage à passer à un régime de propriété privée; par ailleurs, si les gouvernements ne peuvent accepter de modifier la façon dont les prix sont établis, il est peu probable qu'ils acceptent des changements organisationnels qui mèneront à de nouveaux arrangements en matière de tarification.

L'essor de la propriété publique au cours de la période récente ne s'explique pas, comme nous l'avons indiqué, par des considérations d'efficience, mais plutôt par les possibilités qu'offrait cette formule aux gouvernements désireux de poursuivre certains objectifs plus vastes. Tant que les compagnies d'électricité continueront de servir d'instrument de la politique de l'État, la propriété publique demeurera nécessaire. Mais certains des objectifs en cause méritent d'être remis en question. En particulier, la pratique de subventionner le prix de l'électricité afin d'inciter le secteur privé à investir, pour des fins de stabilisation ou de développement économique, aura tendance à provoquer une affectation inefficiente de cette ressource. Il vaudrait mieux fournir une aide au moyen de subventions directes ou de concessions fiscales, ce qui n'aurait pas pour effet de favoriser une utilisation excessive de l'énergie. Il faudrait également tenir compte des conséquences de la poursuite d'objectifs multiples du point de vue du contrôle. On a trop souvent négligé de reconnaître jusqu'à quel point l'imposition de responsabilités additionnelles compliquait

l'évaluation du rendement des entreprises publiques. Les investissements des entreprises de services publics représentent une part importante des dépenses qui sont sous le contrôle direct des gouvernements provinciaux, et il serait peu réaliste de s'attendre que ces derniers délaissent les possibilités d'intervention qu'offrent ces dépenses. Les investissements de ce secteur permettent en particulier de poursuivre une politique de stabilisation macroéconomique[11]. Ici, la certitude et la rapidité d'intervention sont des considérations importantes. Même s'il est possible d'influer sur les investissements privés, il est probable que les délais de réaction et l'incertitude des résultats seraient plus importants que dans le cas d'une intervention directe auprès d'une entreprise de services publics visant à accélérer ou à ralentir les projets de construction.

Il y a encore une autre remarque à faire au sujet du rapport entre objectifs et instruments d'intervention. Il n'y a pas que les objectifs qui ont une influence sur le choix des instruments; la nature de ces derniers peut, elle-même, influer sur les objectifs. Nous avons déjà signalé cette possibilité au chapitre 3, en tant que désavantage possible de l'entreprise publique par rapport à l'entreprise privée. Un gouvernement peut être tenté de modifier l'orientation de sa politique en vue de protéger une entreprise publique. Il est souvent difficile de préciser comment ce processus se déroule, d'autant plus que ce phénomène peut jouer également pour certaines sociétés privées qui représentent une importante force économique. Au Canada, c'est dans le secteur des télécommunications que le contraste entre les entreprises publiques et privées ressort le plus clairement. Nous en traitons d'ailleurs plus loin. Qu'il nous suffise de noter ici que, dans le cas des entreprises d'électricité, un certain nombre d'interventions gouvernementales récentes confirmeraient cette hypothèse. L'apparition au cours des dernières années d'une capacité excédentaire à l'Hydro-Ontario a coïncidé avec la décision des autorités de la province de favoriser l'autosuffisance énergétique en cherchant à augmenter - entre autres moyens - la part de marché de l'électricité. En Colombie-Britannique, le gouvernement a levé les restrictions sur les exportations d'électricité à long terme, à un moment où la société B.C. Hydro affiche elle aussi un important excédent de capacité.

La question du contrôle

Au cours des dernières années, la nature et le degré des contrôles appliqués aux entreprises d'électricité ont reçu beaucoup d'attention. À l'occasion, ces sociétés ont même été accusées d'être « hors de contrôle ». Pour la plupart, les controverses qui ont fait jour avaient rapport aux projets d'immobilisations, notamment la construction d'installations de production excédentaires ou aux choix qui avaient été faits dans la conception de ces installations.

Dans les trois provinces, le contrôle gouvernemental commence par le droit de nommer les membres du conseil d'administration, ainsi que le président du conseil et le chef de la direction de l'entreprise. Celle-ci est tenue de soumettre son rapport annuel au Cabinet et, ultimement, à la législature. Le Cabinet dispose d'un droit de veto sur les projets d'investissement importants et sur les emprunts. La responsabilité du Cabinet à l'égard de l'entreprise est exercée principalement par l'entremise du ministre responsable des questions énergétiques, avec la collaboration du ministre des Finances pour les questions relatives à l'endettement et aux emprunts. Dans tous les cas, des vérificateurs de l'extérieur sont nommés par le Cabinet et une vérification financière est effectuée annuellement.

Pour ce qui est des changements de tarifs, la procédure est différente d'une province à l'autre. En Ontario, les tarifs sont fixés par l'Hydro-Ontario, bien que depuis 1974, la Commission de l'énergie de l'Ontario ait procédé à la révision des projets de modifications tarifaires de l'entreprise et conseillé le gouvernement sur le bien-fondé des changements proposés à l'intention des plus importants clients industriels et des services municipaux. La Commission tient des audiences sur les projections financières de la société d'État, sur ses prévisions de demande à court terme et, à l'occasion, sur divers aspects de l'efficience de son exploitation. En Colombie-Britannique, les propositions tarifaires sont examinées lors d'audiences publiques tenues par la British Columbia Utilities Commission, créée en 1980. Contrairement à la situation qui prévaut en Ontario, cette commission réglemente effectivement les tarifs applicables à l'énergie hydroélectrique, selon les directives explicites du Cabinet. Au Québec, bien que le gouvernement n'ait pas recours à une commission indépendante pour la révision ou la réglementation des tarifs, les changements tarifaires de l'Hydro-Québec sont sujets à l'approbation du gouvernement, et les modifications proposées sont soumises à l'examen d'un comité parlementaire permanent.

Les gouvernements de l'Ontario et de la Colombie-Britannique ont également eu recours à des commissions indépendantes et tenu des audiences publiques pour évaluer les projets d'expansion de leurs sociétés d'État. La British Columbia Utilities Commission a été utilisée à cette fin, mais uniquement à titre consultatif (contrairement au rôle qu'elle joue en ce qui concerne les tarifs). Quant au gouvernement de l'Ontario, il a créé diverses commissions ad hoc, y compris des commissions royales d'enquête, afin d'examiner divers aspects des grands projets d'immobilisations de l'Hydro-Ontario.

Le rôle qui revient à la législature provinciale dans le système de contrôle varie d'une province à l'autre, tout comme il a évolué d'une époque à l'autre. Même si des questions sont à l'occasion soulevées en Chambre, la fonction de surveillance est assumée en très grande partie par des comités. En Ontario, les comités parlementaires se sont montrés fort actifs et ont procédé à des examens détaillés de certains aspects des activités de l'Hydro-Ontario, notamment en régime de gouvernement minoritaire. Avec l'avènement d'un gouvernement majoritaire, le niveau de surveillance a chuté considérablement, se limitant à l'examen occasionnel de questions particulières par des comités permanents de l'assemblée législative. En Colombie-Britannique, un comité permanent sur les sociétés de la Couronne à été créé en 1979; il fut doté d'un personnel permanent et reçut le mandat d'exercer une surveillance sur B.C. Hydro. À une occasion, il a procédé à une vérification détaillée des pratiques de construction de la société d'État. Ce comité a été aboli en 1982 et, depuis lors, l'entreprise de services publics n'est soumise à aucune surveillance législative systématique. En ce qui concerne le Québec, nous avons déjà mentionné le rôle que joue le Comité des questions énergétiques dans la révision des tarifs. Bien qu'il questionne l'Hydro-Québec sur ses affaires courantes, il ne dispose pas d'un personnel de recherche suffisant et ne procède à aucun examen systématique des projections de la société d'État ou de sa performance antérieure.

Quelle a donc été l'efficacité des moyens de contrôle en place ? Premièrement, rien ne permet de croire que ces sociétés d'État échappent littéralement « à tout contrôle ». Autrement dit, lorsque les gouvernements se montrent déterminés et qu'ils ont des objectifs clairs, ils sont en mesure d'imposer leurs vues. En effet, comme il ressort de l'exposé sur les objectifs, le contrôle peut aller bien au-delà des pouvoirs que les textes de loi accordent aux gouvernements. Mais lorsque la volonté et la vigilance politiques font défaut, et lorsque les intérêts immédiats de ces entreprises ont tendance à diverger de l'intérêt public, certains problèmes de contrôle peuvent se poser. L'intérêt de l'entreprise se trouve généralement dans la croissance soutenue de ses activités. Une surveillance étroite doit alors être exercée, car ces monopoles possèdent des ressources et des objectifs pour lesquels il n'existe pratiquement aucune norme de comparaison.

En ce sens restreint, un certain nombre de problèmes de contrôle sembleraient se poser. En voici quelques-uns :

- Au cours des dernières années, les trois entreprises de services publics ont accusé une importante surcapacité. En Ontario et en Colombie-Britannique, tout au moins, cette situation a été principalement causée par les projections trop optimistes faites durant les années 70 au sujet de la demande d'électricité au cours des années 80. Nous devons évidemment tenir compte du fait que cette période s'est révélée particulièrement difficile pour les personnes qui avaient la tâche de faire des projections en matière énergétique. L'activité économique connaissait des soubresauts et les prix relatifs de l'énergie subissaient des variations sans précédent. Néanmoins, dans les trois provinces, la comparaison des projections à long terme faites par ces sociétés avec celles d'autres sources indique qu'elles étaient passablement élevées même pour l'époque[12].

- Lorsque les entreprises gouvernementales de services publics se voient imposer de multiples fonctions qui viennent s'ajouter à leur rôle fondamental – dans le cas qui nous intéresse, la production de l'électricité –, l'exécution de ces tâches risque d'être subordonnée au rôle premier. Ainsi, certaines données indiquent que ces entreprises ont maintenu les prix qu'elles paient pour l'électricité produite par le secteur privé à des niveaux inférieurs à ce que dicterait l'efficience. Plus ces prix sont bas, moins le secteur privé produit d'énergie électrique et plus la demande est grande pour l'électricité produite par l'entreprise publique. Il n'est pas facile, évidemment, de déterminer ce qu'est le prix correspondant à l'efficience. Mais de façon générale, le raisonnement qui sous-tend la tarification actuelle n'a pas été soumis à un examen public suffisant. De même, l'enthousiasme à l'égard du mandat de conservation qui a été confié à ces sociétés semble dépendre de l'importance de leur excédent de capacité. Une autre source possible de conflit a trait au mandat d'importer – plutôt que de produire – de l'électricité, bien que nous n'ayons aucune donnée précise à ce sujet[13].

- Certains organismes de contrôle ont relevé des signes de gaspillage et d'inefficience dans les opérations et les projets de construction de ces sociétés d'État. Le meilleur exemple est probablement celui de l'enquête menée par le comité permanent de l'assemblée législative de la Colombie-Britannique sur les pratiques de construction de B.C. Hydro[14]. Néanmoins, de façon générale, les sources possibles d'inefficience ne sont pas suffisamment surveillées – dans un contexte public, tout au moins – par les vérificateurs, la législature ou les autres organismes de contrôle.

Pour éviter ce genre de problèmes, il faudrait un plus grand degré de vérification publique. On pourrait réduire quelque peu les besoins en matière de vérification en modifiant le mandat des entreprises de services publics de manière à limiter davantage leurs pouvoirs discrétionnaires dans les situations difficiles créées par un conflit d'objectifs. Ainsi, peut-être y a-t-il de bonnes raisons de donner à ces sociétés la responsabilité opérationnelle de promouvoir de la conservation de l'éner-

gie, compte tenu des compétences et de la spécialisation de leur personnel. Toutefois, le rôle de l'entreprise de services publics pourrait être limité à l'administration des programmes, en réservant au gouvernement la tâche de les concevoir.

Étant donné le besoin de surveillance accrue, à quelle institution faudrait-il en confier la responsabilité ? Pour répondre à cette question, il faut tenir compte aussi bien de ce qui s'est avéré jusqu'ici acceptable et efficace de la part des gouvernements provinciaux que de ce qui constitue un système de contrôle optimal. À notre avis, les mécanismes de contrôle doivent être aussi ouverts que possible, et un degré élevé d'autonomie opérationnelle doit être laissé aux entreprises concernées. (Nous élaborons davantage sur ces principes aux chapitres 5 et 9.) Par conséquent, l'instrument central de surveillance et de contrôle devrait être une commission indépendante.

Un régime caractérisé par l'ouverture et par une large participation aurait certains avantages du point de vue du public, en plus de ceux qui découlent normalement de la surveillance de l'entreprise. Les délibérations d'une commission permettent d'évaluer la réaction du public à des décisions qui sont souvent de nature essentiellement politique. Il est nécessaire, par exemple, de redéfinir périodiquement les priorités parmi les multiples objectifs assignés aux entreprises publiques. Une fois que ces décisions ont passé le test des audiences publiques, elles revêtent une légitimité qu'elles ne pourraient avoir autrement.

Au lieu de recourir à une commission, on pourrait se servir davantage des comités parlementaires en vue d'assurer la surveillance nécessaire. Cette idée, néanmoins, ne va pas sans soulever certains problèmes. De toute évidence, les comités parlementaires ont un caractère beaucoup plus politique que les commissions. En règle générale, les trois gouvernements concernés ne se sont pas montrés disposés à donner le mandat et l'appui requis pour que ces comités puissent exercer une surveillance véritable. Cette réticence s'explique en partie par la diversité des objectifs que les gouvernements poursuivent par l'entremise de leurs entreprises d'électricité.

En accordant un pouvoir de réglementation à une commission indépendante, le gouvernement doit énoncer des directives claires et durables qui serviront à guider les délibérations de l'organisme. Toutefois, comme nous l'avons expliqué, les décisions portant sur les dépenses en immobilisations dans ce secteur sont souvent liées à la conjoncture et elles supposent des arbitrages entre plusieurs objectifs concurrents. Ainsi, si les entreprises de services publics doivent être utilisées à des fins de stabilisation économique, il devient nécessaire que le gouvernement se réserve le pouvoir décisionnel en ce qui concerne les dépenses d'immobilisations. La commission pourrait participer à la prise de décision dans ce domaine, mais uniquement à titre consultatif. Par ailleurs, il serait plausible et même souhaitable que la commission dispose du pouvoir de réglementer les tarifs[15].

En conséquence,

4.1 Nous recommandons que les entreprises publiques d'électricité soient soumises à la surveillance étroite de commissions indépendantes qui auraient pour tâche a) de réglementer les tarifs, et b) de conseiller les gouvernements sur les dépenses en immobilisations. Ces commissions devraient notamment mettre l'accent sur les moyens d'accroître l'efficience, sur l'efficacité avec laquelle plusieurs objectifs peuvent être poursuivis simultanément, ainsi que sur la nécessité d'accroître la capacité de production.

Les pouvoirs des organismes de réglementation devraient s'étendre aux prix auxquels les services publics achètent l'électricité produite par des entreprises privées, ainsi qu'aux tarifs qu'ils imposent à leurs clients. Ces pouvoirs devraient porter sur les niveaux et la structure des tarifs, dans le cadre de principes énoncés publiquement et sous réserve de l'approbation finale du gouvernement.

L'évaluation des dépenses d'immobilisations comporte un certain nombre de dimensions. Il est nécessaire, par exemple, d'estimer la capacité de production requise, en tenant compte de la demande future et du niveau optimal de réserves – celui-ci étant déterminé par un arbitrage entre les coûts de la capacité supplémentaire et les avantages découlant d'une plus grande fiabilité. Les technologies de remplacement et les autres sources d'approvisionnement doivent également être jugées par un examen des coûts aussi bien que des facteurs environnementaux. Entre autres solutions à évaluer, il y a celle d'importer l'électricité plutôt que de la produire.

La commission de surveillance devra passer en revue les prévisions de l'entreprise de services publics – autant les prévisions à court terme qui servent à justifier les modifications de tarifs que celles à long terme qui étayent les plans d'investissement. Un examen périodique des projections à long terme sera également nécessaire afin de bien juger de la cadence des investissements. L'évaluation des technologies et de la marge de réserve n'aura pas à être faite aussi fréquemment que l'examen des prévisions et des projets de modifications tarifaires. D'ailleurs, étant donné que les compétences requises pour ces deux types d'examen sont assez différentes, il pourrait être préférable de confier ces tâches à des organismes distincts.

Dans la réglementation des tarifs comme dans la formulation d'avis sur les dépenses en capital, la commission devrait pouvoir intervenir avant que l'entreprise de services publics ne prenne une décision. Il faudrait donc qu'elle puisse examiner les conséquences possibles des projets et des décisions de l'entreprise avant qu'ils ne revêtent un caractère définitif, ce qui conférerait à ces organismes un rôle assez différent de celui joué par les actionnaires dans la plupart des entreprises privées où la surveillance s'exerce après que les décisions ont été prises, l'évaluation portant alors sur l'efficacité de la gestion passée. Cette différence est examinée plus en détail au chapitre 8. Néanmoins, la commission devrait aussi jouer un rôle de surveillance a posteriori et faire un examen de l'efficacité avec laquelle la gestion réussit à minimiser le gaspillage et à atteindre les multiples objectifs qui sont assignés à l'entreprise, comme la conservation de l'énergie. Les questions de cette nature, portant sur le gaspillage et les dépenses, seront normalement soulevées au cours des audiences sur les tarifs. Pour les fins de ces deux rôles de surveillance, l'organisme de réglementation doit disposer de ressources suffisantes et avoir accès à des données récentes, systématiques et complètes sur les activités et les plans de l'entreprise[16].

Les télécommunications

Dans cette section, notre attention se porte vers quatre services publics de téléphone dans les provinces des Prairies : les sociétés Edmonton Telephones (ET), Alberta Government Telephones (AGT), Saskatchewan Telecommunications (ST) et Manitoba Telephone System (MTS). Dans le tableau 4-2, on retrouve ces entreprises publiques aux côtés des autres compagnies de téléphone du secteur privé qui constituent les 10 entreprises les plus importantes dans cette industrie au Canada. Le tableau donne également une idée de la fragmentation de la réglementation dans le secteur des télécommunications. Bien qu'un organisme fédéral exerce son contrôle sur les télécommunications interprovinciales et que les tribunaux aient donné une interprétation étendue à ce pouvoir, des organismes provinciaux réglementent la plupart des compagnies de téléphone[17]. L'organisme fédéral de réglementation, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC), a autorité sur Bell Canada et B.C. Telephone, ainsi que sur leurs activités dans la plus grande partie de l'Ontario, du Québec et de la Colombie-Britannique. Une seule de ces entreprises publiques, Edmonton Telephones, n'est régie par aucun organisme de réglementation; elle relève directement des autorités municipales[18].

Outre les compagnies de téléphone, l'industrie des télécommunications compte toute une diversité d'organismes et d'entreprises. Certaines entrent en concurrence avec les compagnies de téléphone sur des marchés spécifiques, comme les services interurbains destinés à la clientèle commerciale, les téléphones mobiles ou encore, la vente, la location et l'entretien du matériel téléphonique destiné à être installé dans les locaux du client. D'autres entreprises fournissent des services complémentaires à ceux assurés par les compagnies de téléphone. La plus importante est Telecom Canada, une association non constituée en société, qui est elle-même presque exclusivement formée de compagnies de téléphone. C'est au sein de ce regroupement que les plus importantes compagnies de téléphone coordonnent leurs installations et définissent les normes, les tarifs ainsi que la répartition des recettes nettes pour certains services interurbains et non traditionnels offerts par les sociétés membres au Canada. Elles y coordonnent également leurs relations avec les entreprises de télécommunications des États-Unis auxquelles elles sont raccordées. Telecom Canada n'est pas elle-même réglementée, mais ses membres le sont. Évidemment, le fait que plusieurs tarifs interurbains soient établis de façon conjointe est loin de faciliter la tâche de réglementer individuellement ces sociétés. Un seul des membres de Telecom Canada, Télésat Canada, n'exerce pas ses activités dans le secteur de la téléphonie. Cette société, qui est la propriété de quelques compagnies de téléphone et du gouvernement fédéral, fournit des services de communication interurbaine par satellite et relève de l'autorité de l'organisme de réglementation fédéral, le CRTC[19].

L'avènement des entreprises publiques de téléphone

Les quatre réseaux téléphoniques publics des Prairies ont pour ainsi dire la même histoire, ayant été fondés à quelques années près, avant 1910, et sensiblement pour les mêmes raisons[20]. L'autre voie qui s'offrait, dans chaque cas, était le monopole privé aux mains de la compagnie Bell Telephone. Cette perspective soulevait des préoccupations semblables à celles qui avaient mené à la création d'entreprises publiques dans le secteur de l'électricité. On craignait en particulier que Bell ne fasse des bénéfices excessifs au dépens des abonnés, et qu'elle ne soit pas disposée à étendre son service aux régions rurales peu peuplées à des taux raisonnables, voire même non profitables. Ce dernier point revêtait une importance particulière dans la région des Prairies, étant donné la dispersion des localités et les distances à parcourir. Cette inquiétude était également renforcée par l'expérience vécue antérieurement avec le monopole des chemins de fer; la population manifestait aussi un certain ressentiment à l'endroit de la société Bell qui représentait une solution encore une fois imposée par l'Est.

Tableau 4-2

Les dix compagnies canadiennes de téléphone les plus importantes, 1985

	Territoire d'exploitation	Propriété	Responsable de la réglementation	Lignes téléphoniques en service (en milliers)	Recettes d'exploitation (en millions de dollars)
British Columbia Telephone Company	La Colombie-Britannique (sauf Prince Rupert et les secteurs éloignés du nord)	Détenue à 50,1 % par la société Anglo-Canadian Telephone Co.	CRTC	1 525	1 217
Alberta Government Telephones	Alberta (sauf la ville d'Edmonton	Société de la Couronne détenue à 100 % par la province de l'Alberta	Alberta Public Utilities Board	772	1 049
Edmonton Telephones	La ville d'Edmonton	La ville d'Edmonton	Non réglementé; relève du Conseil municipal	332	206
Saskatchewan Telecommunications	La Saskatchewan	Société de la Couronne détenue à 100 % par la province de la Saskatchewan	Saskatchewan Public Utilities Review Commission	509	424
Manitoba Telephone System	Le Manitoba	Société de la Couronne détenue à 100 % par la province du Manitoba	Public Utilities Board of Manitoba	487[1]	326
Bell Canada	Ontario (sauf les secteurs du nord-est), le Québec (sauf Gaspé, la Côte nord et les secteurs du nord-ouest), l'Arctique de l'est	Détenue à 100 % par les Entreprises Bell Canada Inc.	CRTC	7 092	5 769
Québec-Téléphone	Gaspé; la rive nord, région de Montmagny	Détenue à 51 % par la société Anglo-Canadian Telephone Co.	Régie des services publics du Québec	221	177
New Brunswick Telephone Company, Limited	Le Nouveau-Brunswick	Détenue à 30,7 % par les Entreprises Bell Canada Inc.	Board of Commissioners of Public Utilities (Nouveau-Brunswick)	459[1]	244
Maritime Telegraph & Telephone Company Limited	La Nouvelle-Écosse	Détenue à 31,4 % par les Entreprises Bell Canada Inc.	Board of Commissioners of Public Utilities (Nouvelle-Écosse)	385	310
NewTel Enterprises Limited[2]	L'ouest de Terre-Neuve, la péninsule d'Avalon, le Labrador	Détenue à 53,4 % par les Entreprises Bell Canada Inc.	Board of Commissioners of Public Utilities of Newfoundland and Labrador	146	137

1 Appareils téléphoniques.
2 Auparavant, Newfoundland Telephone Company Limited.
SOURCE Rapports annuels et *Report on Business Magazine*, juillet, 1986.

La possibilité d'exercer un contrôle sur Bell pour faire en sorte qu'elle soit sensible aux objectifs des autorités publiques était beaucoup plus problématique que dans le cas des compagnies privées d'électricité. Bell était déjà active dans l'Ouest depuis 1880. Un certain nombre de réseaux municipaux – publics ou privés – existaient bien, mais ceux-ci se trouvaient dans une situation désavantageuse en raison du pouvoir dont disposait Bell de leur refuser l'accès à son réseau interurbain. Contrairement à l'électricité, la valeur d'un service téléphonique dépend de l'envergure du réseau auquel un abonné peut avoir accès. Ainsi, en refusant l'interconnexion, les réseaux les plus importants jouissent d'un avantage très net par rapport aux réseaux de moindre envergure. En outre, Bell s'était vue accorder une charte fédérale en 1892, lui permettant d'installer des lignes dans toute ville du pays. Il était donc impossible aux municipalités de l'Ouest de contrôler ou de refuser l'accès à cette société. Il n'était pas non plus possible – à cause du rôle qu'elle jouait dans le secteur des télécommunications interprovinciales – de réglementer ou d'exproprier localement les installations de Bell[21]. Le seul recours qui s'offrait aux gouvernements souhaitant s'assurer un contrôle local ou provincial était de créer des réseaux publics capables de concurrencer tout monopole privé.

La société Edmonton Telephones a été formée en 1904, alors que la municipalité a fait l'acquisition de l'actif de l'entreprise privée qui exploitait une concession. Un an plus tard, le nouveau gouvernement provincial de l'Alberta fut le premier à installer des lignes et à concurrencer Bell. En 1908, celle-ci lui vendit ses installations et la province procéda alors à la création de l'AGT. Le Manitoba et la Saskatchewan entreprirent la construction de leurs réseaux provinciaux en 1906 et en 1908, ce qui les amena à faire l'acquisition des avoirs de Bell dans les deux provinces en 1908 et 1909, respectivement. Au début, les municipalités et les régions rurales de l'Ouest se virent pour la plupart offrir la possibilité d'assurer elles-mêmes la distribution locale, tout en se branchant sur les réseaux interurbains provinciaux. Pour diverses raisons techniques et financières, néanmoins, ces réseaux locaux disparurent graduellement, exception faite d'Edmonton Telephones. Une des principales raisons pour lesquelles la ville d'Edmonton souhaitait maintenir l'autonomie de son service téléphonique est qu'elle voulait éviter de payer des tarifs qui reviendraient à subventionner le service rural.

Sous plusieurs aspects, l'histoire des réseaux provinciaux s'est déroulée par la suite de façon assez semblable. Les entreprises publiques de téléphone avaient toutes pour mandat d'offrir un service universel à des taux abordables. Toutefois, l'extension du service à la grandeur de la province et le niveau de qualité souhaité ne se sont pas concrétisés aussi rapidement et à aussi bon compte qu'on l'avait d'abord prévu. Ce n'est qu'en 1960, sur ordre du gouvernement, que l'AGT se lança dans un important programme de câblage, à l'échelle de la province, afin d'améliorer le service rural. À divers moments, les trois entreprises provinciales ont fait face à des difficultés financières dans l'exécution de leur mandat. Dans une certaine mesure, ces problèmes financiers étaient le résultat d'une évaluation insuffisante du coût réel de la dépréciation du capital et, par voie de conséquence, des tarifs trop bas qui étaient pratiqués. Ces entreprises sont maintenant tenues de s'autofinancer, et les tarifs doivent pouvoir couvrir le coût à long terme des immobilisations. L'AGT et Sasktel furent structurées à l'origine comme des divisions de ministères gouvernementaux, bien qu'elles disposaient d'une grande autonomie en matière d'exploitation. Ce n'est qu'en 1947 et 1958, respectivement, qu'elles sont devenues des entreprises publiques, en partie pour faciliter leurs opérations, mais également pour bien marquer l'obligation dans laquelle elles se trouvaient de devenir financièrement autosuffisantes. La MTS, par contre, a été régie par une commission depuis 1908, soit peu après sa mise sur pied. Mais elle aussi encourut des pertes financières au début, que l'on peut attribuer à l'intervention politique et qui menèrent par la suite à une plus grande autonomie. Quant à Edmonton Telephones, elle n'eut évidemment jamais le mandat d'étendre son service aux régions rurales; elle ne connut donc pas les difficultés financières des réseaux provinciaux et constitue encore aujourd'hui un département de l'administration municipale.

Il est encore vrai de nos jours qu'en plus d'assurer un service téléphonique efficace, ces entreprises ont pour objectifs principaux de subventionner certains tarifs et d'offrir un service universel à des prix modérés. Étant donné l'obligation supplémentaire qu'elles ont de s'autofinancer, elles doivent donc exiger, pour certains services, des tarifs supérieurs aux coûts afin de pouvoir compenser les pertes occasionnées par d'autres tarifs fixés à des niveaux trop bas. Comme nous l'avons signalé précédemment, les tarifs qui ne sont pas en rapport avec les coûts peuvent mener à une utilisation économiquement inefficiente du service téléphonique. Il ne fait aucun doute qu'un certain nombre de considérations – dont certaines sont de nature politique – entrent dans le calcul d'un tel interfinancement. Les entreprises font généralement valoir un ou deux principes à cet effet : l'établissement d'un tarif moyen à la grandeur du réseau, c'est-à-dire l'application d'un même tarif d'un bout à l'autre de la province pour la même catégorie de clients, et le calcul des tarifs en fonction de la valeur du service dispensé. Comme exemple de ce dernier principe, un abonné urbain pourra payer plus cher qu'un abonné rural pour le service de base, en raison du plus grand nombre d'abonnés qu'il est possible d'appeler à l'intérieur du réseau local. Il en résulte que la clientèle commerciale subventionne généralement la

clientèle résidentielle, les abonnés urbains subventionnent les abonnés ruraux, le service interurbain subventionne le service local et, enfin, les services auxiliaires supportent en partie les coûts du service de base. Le degré d'interfinancement n'est pas connu avec précision et fait l'objet de diverses hypothèses. Les deux premiers cas étaient déjà clairement présents, quoique probablement à un moindre degré, dans l'établissement des tarifs d'électricité.

Nous avons fait valoir, dans la section précédente, que la façon dont les gouvernements se sont servis des entreprises d'électricité a évolué au cours des 25 dernières années. En plus de s'occuper de distribution – ce qui était leur mandat à l'origine –, les compagnies d'électricité ont de plus en plus été utilisées à des fins de développement et de stabilisation économique. En comparaison, les entreprises publiques de téléphone ont été beaucoup moins marquées par de tels changements de rôle, quoiqu'elles en aient subi également. Les trois réseaux téléphoniques des provinces des Prairies accordent une préférence aux fournisseurs établis localement. Une des conséquences de cette politique est que certaines industries, comme celle de la fabrication de câbles, sont probablement fragmentées davantage que ne le justifieraient des critères purement économiques. De même, ces entreprises sont engagées à des degrés divers dans le développement de nouveaux produits et de nouvelles technologies, et elles semblent s'adonner à ces activités en fonction de l'influence qu'elles peuvent avoir sur le secteur de la recherche ou sur l'emploi dans la province. Cette observation vaut probablement davantage dans le cas de l'AGT.

L'entreprise publique ou l'entreprise privée ?

Que dire de la formule de l'entreprise publique en rapport avec la fonction commerciale et le rôle social des services de téléphone ? Pour ce qui est du rôle commercial, qui consiste essentiellement à gérer de façon efficace un réseau téléphonique, une étude du Conseil économique[22] a montré qu'il y avait peu de différence au chapitre de la performance entre les entreprises publiques et plusieurs des entreprises privées réglementées opérant ailleurs au Canada. L'étude arrivait à la conclusion qu'au cours des dernières années, les deux types d'entreprises avaient affiché un rendement comparable, tant en ce qui concerne l'efficience que la gamme et la qualité des services offerts. Toute comparaison de ce genre ne peut évidemment être que globale; les particularités des divers réseaux, dont leur géographie et les caractéristiques de la clientèle, excluent toute comparaison précise.

En dépit de cette conclusion, le régime de l'entreprise publique offre tout de même un certain nombre d'avantages. Premièrement, malgré qu'elles soient impliquées dans le développement de nouvelles technologies, ces entreprises ne sont pas verticalement intégrées avec des fabricants d'équipement, contrairement à la société Bell Canada. Elles sont donc mieux en mesure de choisir entre divers fournisseurs et de tirer le maximum d'avantages de leurs achats de matériel. Notons en outre que les entreprises publiques de téléphone, particulièrement en Alberta, ont connu une croissance plus rapide au cours des dernières années que la plupart des sociétés privées, de sorte que leurs réseaux sont, dans l'ensemble, plus perfectionnés sur le plan technologique.

Dans la section précédente, nous avons fait état d'études menées aux États-Unis qui indiquaient qu'il n'y avait pas de différences importantes, du point de vue de l'efficience, entre les entreprises d'électricité réglementées des secteurs public et privé. La conclusion à laquelle nous arrivons ici en regard de la tenue commerciale affichée par les compagnies de téléphone canadiennes concorde avec ce jugement sur l'incidence du régime institutionnel. (Il n'existe pas de données américaines comparables pour le domaine des télécommunications, étant donné qu'il n'y a pratiquement aucune entreprise publique de téléphone aux États-Unis.)

Que conclure du rôle public que jouent les entreprises de téléphone des provinces de l'Ouest ? Leur existence en tant qu'entreprises publiques est-elle justifiée ? Comme nous l'avons montré, leur objectif public le plus important consiste à établir des tarifs qui comportent un certain degré d'interfinancement entre les différentes catégories d'abonnés. Mais sous cet aspect également, il est difficile de départager les régimes public et privé, car les sociétés privées semblent avoir rempli la même fonction de façon satisfaisante pendant de nombreuses années, sous la gouverne d'organismes de réglementation. Contrairement aux entreprises d'électricité, les compagnies de téléphone du secteur public n'ont joué qu'un rôle marginal en regard d'autres objectifs, tels que le développement ou la stabilisation économique.

Ainsi, à la lumière de la performance passée, il ne semble pas y avoir d'arguments convaincants, du point de vue commercial ou politique, en faveur du régime de propriété publique ou privée, pour l'exercice d'un monopole dans le secteur des télécommunications. Cette conclusion est en accord avec les choix institutionnels que les Canadiens ont fait par le passé. La propriété publique dans le secteur de l'électricité a continué de gagner du terrain à mesure que s'affirmait le rôle économique des gouvernements au cours de la période d'après-guerre. Mais l'évolution du secteur des télécommunications a été fort différente. Les quatre réseaux publics des Prairies étaient en place dès 1910. Depuis lors, les gouvernements ont acquis une certaine expérience dans la réglementation des monopoles privés,

mais on n'a observé aucun déplacement significatif d'une forme institutionnelle à l'autre. Les réseaux publics examinés ici ont fait leur apparition à la faveur de circonstances juridiques et historiques particulières.

La conclusion du paragraphe précédent ne vaut que pour les services à caractère monopolistique. Jusqu'à tout récemment, presque tous les services offerts par ces entreprises tombaient dans cette catégorie, mais les progrès considérables enregistrés depuis quelques années ont modifié la structure du marché des télécommunications, de sorte que le rôle des gouvernements dans ce secteur est remis en question.

La concurrence dans les télécommunications

Au cours des 20 dernières années, un certain nombre de changements technologiques ont contribué à mettre en doute le caractère souhaitable ou inévitable de la formule du monopole pour de nombreux services dans le domaine des télécommunications. Comme pour la distribution de l'électricité, le service téléphonique exige un réseau de fils fort étendu, de sorte que la présence de plus d'un producteur entraînerait le dédoublement d'installations coûteuses. C'est le cas encore aujourd'hui pour le service local. Pour les communications interurbaines, toutefois, on utilise de plus en plus la transmission par voie radio – à l'aide de systèmes terrestres ou de satellites –, ce qui rend la concurrence à tout le moins possible. Éventuellement, même les fils assurant le service local pourraient être remplacés de cette manière. L'avènement de l'informatique a donné une nouvelle impulsion à la concurrence, et elle a eu une incidence tant sur la demande pour les services de télécommunications que sur la nature des systèmes employés. L'utilisation croissante des télécommunications pour avoir accès aux ordinateurs et les relier les unes aux autres vient alimenter la demande dans le domaine de la transmission des données. Étant donné que la qualité des installations nécessaires n'est pas la même que pour la transmission de la voix, on peut envisager la possibilité de réseaux séparés et parallèles pour la prestation des divers genres de services. Par ailleurs, il est maintenant possible de construire des réseaux à technologie numérique capables de transmettre à la fois les communications orales, les données ainsi que les messages par fac-similé. Tous ces développements ont pour effet d'accroître les choix technologiques dans le secteur des télécommunications. La même chose vaut pour les diverses pièces d'équipement utilisées chez les abonnés et qui sont destinées à être branchées au réseau. Dans le passé, les compagnies de téléphone avaient aussi le monopole des appareils. Bien qu'il n'y ait probablement jamais eu d'arguments très convaincants à l'appui de ce monopole, la question n'avait pas beaucoup d'importance lorsque les appareils étaient relativement simples et identiques. Avec l'avènement des semi-conducteurs et des commutateurs électroniques, la diversité et la complexité des terminaux a considérablement augmenté. De nos jours, si un fournisseur d'équipement se trouvant en situation monopolistique répond mal aux besoins de sa clientèle, il peut en résulter des pertes d'efficience importantes.

C'est aux États-Unis que la concurrence a pris le plus d'ampleur dans le secteur des télécommunications. La compagnie de téléphone AT&T occupait auparavant une place dominante dans la plupart des services du secteur des télécommunications, y compris la fourniture des appareils (par le truchement de la Western Electric Company). Comme au Canada, les tarifs exigés pour les services interurbains permettaient de subventionner les services locaux. Mais, depuis 1960, le monopole de la société AT&T s'est graduellemnt effrité à la suite d'une série de poursuites judiciaires intentées en vertu de la législation antitrust américaine, et suite également à des décisions de l'organisme fédéral de réglementation, la Federal Communications Commission (FCC). Les effets de ces développements ont été cumulatifs et se sont avérés fort difficiles à contrôler. Par exemple, lorsque AT&T a tenté de maintenir sa position sur le marché des services interurbains en réduisant ses tarifs, notamment pour les services en gros où la concurrence était la plus forte, elle a dû éventuellement affronter une concurrence encore plus vive de la part des entrepreneurs qui étaient disposés à acheter des services interurbains en gros pour les revendre. La FCC a eu de plus en plus de difficultés à fixer les tarifs, alors que AT&T supportait de plus en plus mal les restrictions qui lui avaient été imposées à une autre époque – en raison précisément de son monopole; ces contraintes l'empêchaient maintenant de livrer concurrence dans des domaines connexes, comme celui du traitement des données, qui se rapprochaient sans cesse du secteur des télécommunications.

Ces tensions ont évidemment abouti à une restructuration en profondeur de l'industrie des télécommunications aux États-Unis. L'AT&T s'est départie de ses segments essentiellement monopolistiques, qui sont devenus des sociétés de téléphone régionales, pour ne conserver que les éléments concurrentiels ou susceptibles de l'être, entre autres la plupart des services interurbains ainsi que la fabrication et la vente de systèmes de télécommunications privés. Ces activités se déroulent désormais dans un environnement beaucoup moins réglementé.

De la même façon, au Canada, le progrès technologique a fait apparaître de nouveaux facteurs de concurrence. Ceux-ci, à leur tour, ont suscité des tensions dans le système traditionnel d'interfinancement. La baisse marquée des tarifs interurbains aux États-Unis est venue ajouter à ces tensions internes, en ouvrant la possibilité

de diriger les messages interurbains via les réseaux américains au détriment du réseau de télécommunications canadien. En outre, la baisse des coûts des télécommunications commerciales aux États-Unis a soumis certaines entreprises canadiennes à des pressions concurrentielles.

La concurrence ne s'est pas propagée au Canada avec la même intensité qu'aux États-Unis. Pourtant, des changements importants se sont produits, particulièrement sur les marchés relevant de la compétence fédérale. Voici une liste de certains des développements les plus importants à cet égard :

- Le CRTC a décidé de promouvoir la concurrence sur le marché des terminaux par une série de décisions rendues, pour la plupart, entre 1980 et 1982. Les clients commerciaux aussi bien que résidentiels ont désormais le droit, en respectant quelques conditions, de brancher leur propre équipement aux réseaux de Bell Canada et de B.C. Telephone.

- Télécommunications CNCP a cherché à obtenir le droit de brancher son réseau aux lignes locales des compagnies de téléphone afin d'entrer en concurrence avec elles pour divers services spécialisés. Jusqu'ici, elle n'a obtenu que des succès mitigés. En 1979 et 1981, le CRTC lui a accordé des droits limités d'interconnexion, mais pour certains services téléphoniques seulement – les services interurbains sur lignes privées – et pour la transmission des données. En 1985, la B.C. Rail obtenait des droits semblables d'interconnexion avec la B.C. Telephone. La même année, toutefois, le CRTC refusait une demande d'interconnexion, présentée en 1983 par le CNCP, en vue d'offrir au public des services interurbains. En 1985, l'organisme de réglementation décidait également d'affermir le caractère concurrentiel des systèmes publics autres que téléphoniques et des systèmes locaux privés en exigeant que ceux-ci puissent être raccordés aux réseaux des compagnies de téléphone.

- En 1981, le CRTC publiait une décision exigeant que Télésat Canada, laquelle n'avait auparavant fourni des services de satellite qu'aux compagnies de téléphone, fasse affaire directement avec les utilisateurs finals, en concurrence avec les premières. Récemment, le ministère des Communications a autorisé les utilisateurs à posséder des installations privées de transmission par satellite, permettant ainsi de contourner plus facilement le réseau téléphonique public.

- En vertu de licences obtenues du ministère fédéral des Communications, des sociétés de communications radiophoniques fournissent des services de téléphones mobiles et de téléavertisseurs unidirectionnels, en concurrence avec les compagnies de téléphone. En 1982, ce même ministère invitait les intéressés à déposer des demandes en vue de fournir un nouveau genre de services téléphoniques mobiles, à l'aide de la technologie de la radio cellulaire – qui présente une amélioration du point de vue de la capacité du système et de la facilité d'utilisation par rapport aux anciennes techniques. Pour s'assurer qu'il y aurait concurrence, le ministère a insisté pour accorder deux licences dans chaque région : l'une à la compagnie de téléphone locale et l'autre à un concurrent. La compagnie de téléphone devait faciliter l'interconnexion à son réseau des installations de son concurrent. Les licences privées ont finalement été accordées au groupe Cantel. En 1984, le CRTC a également exigé que Bell et B.C. Telephone assurent ce genre d'interconnexion.

- Les entreprises de câblodistribution représentent une source potentielle de communications dans les deux sens, et donc de concurrence pour les compagnies de téléphone. Au départ, Bell a permis aux câblodistributeurs d'avoir accès à ses installations, comme les poteaux de téléphone, en exigeant justement que ceux-ci ne se livrent pas à ce genre de concurrence. Mais, éventuellement, le CRTC a exigé que l'accès soit accordé sans condition. Au cours des dernières années, il a autorisé l'exploitation de services interactifs par câble, à titre expérimental.

- Contrairement à ce qui s'est produit aux États-Unis, la revente de services téléphoniques par d'autres sociétés n'a généralement pas été autorisée par le CRTC. En 1985, l'organisme a par contre refusé de prendre action contre des sociétés de la Colombie-Britannique qui acceptaient de recevoir des appels à un point donné de la frontière avec les États-Unis, pour ensuite les transmettre par les réseaux américains vers des destinations outre-frontière, en demandant généralement des tarifs inférieurs à ceux de la B.C. Telephone. Le CRTC a voulu également protéger les entreprises qui tentaient non simplement de revendre les services de télécommunications, mais de les améliorer en leur ajoutant des services de traitement de données ou de messages. Il a enjoint les sociétés de télécommunications d'assurer à ces entreprises l'accès à leurs systèmes, et leur a imposé le fardeau de la preuve lorsqu'elles prétendaient que les activités de ces entreprises ne constituaient en réalité que de la revente.

Ainsi, la concurrence a commencé – sous diverses formes – à pénétrer le secteur des télécommunications au Canada, dans les domaines relevant de la compétence du gouvernement fédéral, bien qu'à un rythme beaucoup plus lent qu'aux États-Unis. Dans les provinces des Prairies, les changements décrits précédemment ont été encore plus lents à se manifester. Cet écart soulève des questions quant à la validité des objectifs poursuivis par les entreprises de téléphone gouvernementales.

La concurrence sur le marché des services téléphoniques dans les Prairies

Les quatre réseaux gouvernementaux permettent maintenant à leurs abonnés résidentiels de posséder leur propre équipement. Cependant, il n'y a qu'en Alberta que les abonnés commerciaux ont le droit de posséder leurs appareils. Aucun des trois réseaux provinciaux ne permet même la forme limitée d'interconnexion téléphonique interurbaine que le CNCP s'est vu accorder à l'endroit de Bell Canada et de B.C. Telephone. Le CNCP tente actuellement d'obtenir de tels droits pour l'Alberta en s'adressant au CRTC et aux tribunaux. L'AGT a entrepris d'offrir la téléphonie mobile cellulaire, mais ni la Saskatchewan ni le Manitoba ne permettent à Cantel de brancher son système cellulaire à leurs réseaux. Étant donné les conditions qu'impose le ministère fédéral des Communications pour accorder des licences de téléphonie cellulaire, ce service n'est donc pas offert dans l'une ou l'autre de ces provinces. La ST et la MTS s'opposent au service interactif par câble et sont pratiquement les seules compagnies de téléphone en Amérique du Nord à contrôler le secteur entier de la câblodistribution sur leur territoire. Ainsi, à moins d'un changement de propriété, la télévision par câble ne constituera probablement jamais une technologie concurrentielle en Saskatchewan et au Manitoba.

Manifestement, c'est l'Alberta qui, de ces trois provinces, s'est montrée la plus réceptive à la concurrence, ce qui s'explique sans doute assez facilement. Tout d'abord, l'AGT dessert sans doute une clientèle proportionnellement plus importante de grandes entreprises ayant besoin de services de télécommunications plus perfectionnés. Deuxièmement, l'orientation politique des gouvernements de l'Alberta n'est clairement pas la même que celle observée au Manitoba et en Saskatchewan. Enfin, dans certains cas, la mesure dans laquelle la concurrence est acceptée peut être le reflet de la volonté des compagnies de téléphone ou des gouvernements concernés de protéger et de maintenir des investissements financièrement viables dans de nouvelles technologies. Par exemple, l'AGT était engagée depuis longtemps dans le développement de la technologie de la radio cellulaire, alors que la ST et la MTS, qui offrent d'autres systèmes mobiles, n'ont pas eu à entrer en concurrence ou à assurer l'interconnexion des services privés de téléphonie cellulaire.

Dans *La réforme de la réglementation* (1981), le Conseil économique appuyait largement le principe d'une plus grande concurrence dans le secteur des télécommunications, en décrivant notamment les avantages que l'on pouvait en récolter au plan de l'efficience technique et dynamique – la mise au point et l'adoption de nouvelles technologies et de nouveaux services[23]. Étant donné que la concurrence a pris un retard marqué dans les provinces des Prairies, comparativement au reste du Canada, cette recommandation revêt un caractère encore plus pressant. L'argument général a été clairement exprimé par le CRTC, dans une décision récente :

> Si les usagers ont le choix du genre de services qu'ils peuvent obtenir, ils sont obligés de mieux définir leurs besoins en matière de télécommunications que s'ils n'avaient aucun choix et devaient accepter ce que le seul fournisseur leur proposait. Non seulement apprennent-ils à se servir de façon plus efficace et plus rentable des télécommunications pour leurs activités mais, ayant défini leurs besoins, ils peuvent plus facilement demander aux fournisseurs de répondre à ces besoins par des services nouveaux ou variés, et les fournisseurs sont encouragés à essayer de prévoir leurs exigences. Par la suite, il peut y avoir création de nouveaux services à l'aide de nouvelles installations ou de nouvelles combinaisons des installations existantes, ainsi qu'une stimulation du secteur de la fabrication dans le domaine des télécommunications à concevoir du matériel et des installations pour répondre à une gamme accrue de besoins en télécommunications[24].

Mais il y a d'autres raisons, plus particulières aux Prairies, de remettre en question le refus de la concurrence dans ces provinces. Il a toujours été vrai que la fragmentation du pouvoir de réglementation dans le secteur des télécommunications au Canada a été une source d'inefficience potentielle. Tant que cette industrie demeurait relativement statique et qu'elle utilisait des techniques assez conventionnelles, les pertes qui pouvaient en résulter étaient minimes. Mais cela est de moins en moins le cas. Les entreprises canadiennes qui opèrent à l'échelle nationale et souhaitent adopter ou vendre une technologie, par exemple des terminaux, sont gênées dans leur action par la multiplicité des régimes de réglementation qui existent à l'heure actuelle[25]. Nous avons indiqué plus tôt que les réseaux publics avaient généralement réussi aussi bien que ceux du secteur privé, du point de vue de l'efficience et de l'étendue des services offerts. Mais cela, également, est de moins en moins vrai. Ainsi, les réseaux publics ont une petite taille par rapport à celui de Bell Canada. Avec la prolifération des technologies, il est improbable qu'ils pourront offrir un éventail comparable d'équipements et de services ou, s'ils y parviennent, de les offrir à aussi bon compte que les réseaux privés et leurs concurrents du secteur privé. Les usagers des Prairies pourraient donc se trouver grandement désavantagés si les restrictions réglementaires en vigueur dans ces provinces ne sont pas assouplies.

Étant donné les avantages inhérents à la concurrence aussi bien qu'à une plus grande cohésion du cadre d'exploitation pour les utilisateurs canadiens,

4.2 Nous recommandons que les gouvernements du Manitoba, de la Saskatchewan et de l'Alberta assou-

plissent les exigences en matière de réglementation qui ont pour effet de restreindre la concurrence dans les télécommunications, de manière à réduire l'écart qui existe entre ces provinces et celles où les télécommunications relèvent principalement de la compétence fédérale.

Le contexte concurrentiel différent dans lequel évolue les entreprises publiques et privées de téléphone au Canada met en relief un autre aspect de la question du choix des instruments d'intervention dont nous n'avons pas encore discuté, celui justement de l'incidence que peut avoir le choix d'un instrument sur les objectifs des politiques. Le degré de concurrence différent que les entreprises publiques et privées ont eu à subir laisse à penser que cet écart pourrait traduire le désir des autorités de protéger les entreprises gouvernementales plutôt que de poursuivre d'autres objectifs sociaux. On a, bien sûr, relevé certaines indications à cet effet dans le cas des entreprises d'électricité. Le tableau 4-3 donne un bref aperçu de la politique de raccordement qui s'applique à trois types d'appareils terminaux appartenant à l'abonné – les téléphones à ligne simple, les appareils à boutons poussoirs et les centraux privés branchés au réseau (systèmes PBX) – chez les 10 plus importantes compagnies de téléphone au Canada. Le rapport qui semble exister entre propriété publique et restrictions est manifeste. À l'échelle internationale, des écarts de même nature ont été observés, et la présence de sociétés d'État dans le secteur des télécommunications a été avancée pour expliquer la lenteur avec laquelle les pays européens – comparativement aux États-Unis – ont accepté le jeu de la concurrence[26].

Tableau 4-3

Politiques de raccordement des compagnies canadiennes de téléphone

	Téléphones à ligne simple	Appareils à boutons poussoirs	Systèmes PBX
British Columbia Telephone Company	Oui	Oui	Oui
Alberta Government Telephones	Oui	Oui	Oui
Edmonton Telephones	Postes seulement	Oui	Oui
Saskatchewan Telecommunications	Postes résidentiels seulement	Non	Non
Manitoba Telephone System	Postes résidentiels seulement	Non[1]	Non[1]
Bell Canada	Oui	Oui	Oui
Québec-Téléphone	Oui	Oui	Oui
New Brunswick Telephone Company, Limited	Oui	Oui	Oui
Maritime Telegraph & Telephone Company, Limited	Oui	Oui	Oui
NewTel Enterprises Limited	Postes résidentiels seulement	Oui[2]	Oui[2]

1 À moins que le Manitoba Telephone System ne l'approuve.
2 Pourvu que le Board of Commissioners of Public Utilities l'approuve.
SOURCE Discussions avec des représentants du gouvernement fédéral et des provinces.

Concurrence et réglementation

La concurrence accrue dans le secteur des télécommunications a rendu plus complexe la tâche des responsables de la réglementation. Les compagnies de téléphone étant maintenant présentes dans des marchés monopolistiques aussi bien que concurrentiels, il est beaucoup plus difficile pour les autorités d'établir les tarifs. Pour protéger la clientèle captive et favoriser une concurrence effective, le CRTC doit s'assurer que les compagnies de téléphone n'imposent pas de prix monopolistiques en vue de financer une partie du coût des services concurrentiels. Dans les cas où le CRTC a décidé que d'autres entreprises pouvaient se raccorder aux installations des compagnies de téléphone, les prix demandés pour l'utilisation de ces installations ne doivent pas entraver la concurrence.

Un certain nombre de développements récents, au niveau fédéral, ont un rapport avec ce besoin de surveillance accrue. Bell Canada a procédé à une réorganisation afin de créer des structures distinctes pour ses activités réglementées et non réglementées. Les télécommunications réglementées demeurent rattachées à Bell Canada, laquelle est maintenant devenue une filiale des Entreprises Bell Canada Inc. Cette dernière possède également d'autres filiales engagées dans des secteurs non réglementés. Ce réaménagement a été fait à l'initiative de Bell – bien qu'il ait reçu l'approbation du CRTC – et ne s'explique pas uniquement par l'accroissement de la concurrence dans l'industrie des télécommunications au Canada. Mais il n'en a pas moins aidé le CRTC à mieux suivre l'évolution des coûts dans ce secteur. Entre

autres, les activités de Bell dans le domaine de la radio cellulaire sont maintenant assumées par une filiale indépendante. En conséquence, le CRTC a décidé de ne pas réglementer les tarifs de la téléphonie cellulaire, bien qu'il fasse actuellement enquête pour savoir si certains des coûts de la filiale n'ont pas été absorbés dans les autres opérations de Bell Canada. Afin de juger des circonstances où le principe de la séparation des entreprises pourrait ne pas avoir été respecté, le CRTC a entrepris une importante enquête sur les coûts des services de télécommunications, dont les résultats serviront à guider l'établissement des tarifs. Contrairement aux États-Unis, il n'y a eu jusqu'à maintenant aucun cas où une entreprise a dû se départir complètement d'activités concurrentielles ou monopolistiques dans la sphère de compétence fédérale. Néanmoins, dans une situation connexe en 1977, le CRTC a tenté d'empêcher Télésat de se joindre à Telecom Canada, étant donné que cette dernière était formée de compagnies de téléphone et que Télésat était susceptible de fournir des services à d'autres entreprises entrant en concurrence avec celles-ci. Mais le gouvernement fédéral a subséquemment annulé cette décision du CRTC.

Les trois entreprises provinciales de téléphone doivent soumettre leurs projets de changements de tarifs pour les services non concurrentiels à l'approbation de l'organisme de réglementation de qui elles relèvent. Les tarifs appliqués sur les services concurrentiels ne font habituellement pas l'objet d'un examen. Les commissions en place au Manitoba et en Alberta exercent ce rôle depuis de nombreuses années, alors que celle de la Saskatchewan n'existe que depuis 1982. Quant à Edmonton Telephones, comme nous l'avons déjà signalé, elle n'est subordonnée à aucun organisme du genre, mais ses tarifs doivent être soumis à l'approbation du conseil municipal. Ces organismes provinciaux ont généralement été moins actifs que le CRTC pour ce qui est de promouvoir la concurrrence; leurs pouvoirs à cet égard sont d'ailleurs circonscrits dans certains cas par les gouvernements provinciaux. Ainsi, au Manitoba et en Saskatchewan, les règles qui s'appliquent au raccordement d'équipements terminaux privés au système provincial sont contenues dans le mandat législatif des compagnies de téléphone.

De même, les organismes provinciaux n'ont pas, jusqu'à ce jour, été aussi loin que le CRTC pour contrer les pratiques d'interfinancement inefficientes et inéquitables des compagnies de téléphone engagées à la fois dans des activités concurrentielles et monopolistiques. Aucune des entreprises provinciales de téléphone n'a été réorganisée, comme le fut Bell Canada, pour créer des entités distinctes sur les marchés concurrentiels et non concurrentiels. Il n'y a qu'en Alberta, tant à l'AGT qu'à la ET, qu'il existe une distinction organisationnelle claire entre les divisions engagées dans les deux types de marchés, de manière à pouvoir bien identifier les coûts. La définition de ce qui constitue une activité concurrentielle ou non concurrentielle soulève d'autres questions en rapport avec l'interfinancement. Cet aspect a peut-être été examiné le plus attentivement par la commission albertaine. Cependant, certaines des activités considérées comme concurrentielles par la commission, comme la vente de publicité dans les annuaires téléphoniques, peuvent en réalité se rapprocher davantage du monopole. La commission n'applique qu'un critère assez vague pour établir si les services concurrentiels sont subventionnés par les services monopolistiques. L'interfinancement demeure donc toujours possible entre diverses activités concurrentielles pour une entreprise publique qui n'est pas obligée de maximiser ses profits.

En conséquence,

4.3 Nous recommandons que les organismes de réglementation pertinents de l'Alberta, de la Saskatchewan et du Manitoba fassent davantage d'efforts pour connaître avec plus de précision la nature des coûts de certains services des entreprises publiques de téléphone, afin de s'assurer que leurs activités concurrentielles ne sont pas subventionnées par leurs activités monopolistiques. Si ces efforts devaient s'avérer vains – et l'expérience passée d'autres organismes de réglementation laisse planer un doute à cet égard –, nous exhorterions les gouvernements des trois provinces des Prairies d'envisager, comme stratégie à long terme, les possibilités qui s'offrent pour que les entreprises publiques de téléphone se départissent de leurs activités concurrentielles.

En abordant la perspective d'une séparation de ces activités, nous avons été influencés par l'absence de données à l'effet qu'il y aurait des économies substantielles qui pourraient justifier la prestation conjointe des services concurrentiels et monopolistiques[27].

Dans un domaine, toutefois, la séparation de ces deux types de services n'offre que des possibilités limitées. La plus grande partie des services interurbains continuera d'être traitée comme une activité monopolistique. Dans ces circonstances, toute entité qui fournit l'ensemble des services interurbains, y compris les lignes privées de télécommunications et la transmission des données (qui sont des services concurrentiels) ainsi que le service téléphonique public (qui est un service monopolistique), nécessitera toujours une certaine forme de réglementation ou de contrôle. Dans l'éventualité où les responsables de la réglementation permettraient une certaine concurrence dans le secteur des communications interurbaines, on peut entrevoir la possibilité qu'au cours des années à venir, une séparation plus complète des services concurrentiels et des services monopolistiques soit réalisable. L'entreprise publique pourrait dès lors être confinée aux services monopolistiques –

domaine dans lequel l'intervention gouvernementale est beaucoup plus clairement justifiable.

Le transport urbain

Au Canada, le transport urbain est assuré en grande partie par les pouvoirs publics. Les moyens utilisés varient. Certaines villes créent des commissions ou des sociétés de transport indépendantes, alors qu'ailleurs, les services de transport sont davantage intégrés aux autres services municipaux. En Colombie-Britannique, une entreprise provinciale, la B.C. Transit, joue un rôle prépondérant dans le transport urbain. Là où il existe des commissions, elles ont en général une structure suffisamment indépendante pour correspondre à la définition d'entreprises publiques que nous avons adoptée au chapitre 2. Contrairement aux secteurs de l'électricité et des télécommunications, les services de transport en commun accusent un déficit dans la plupart des cas.

Bien que les entreprises publiques prédominent, bon nombre de municipalités continuent d'accorder des contrats à des entrepreneurs privés pour la prestation de ce service. Au tableau 4-4, les réseaux de transport urbain sont présentés selon le régime de propriété et par province. On observe un nombre à peu près égal de réseaux publics et de réseaux partiellement ou exclusivement privés. Toutefois, ces derniers se retrouvent en très grande majorité dans des villes de très petite taille.

Tableau 4-4

Réseaux de transport urbain selon le régime de propriété et la province, Canada, 1984

	Nombre de réseaux[1]			
	Publics	Privés	Mixtes[2]	Total
Terre-Neuve	2	–	–	2
Île-du-Prince-Édouard	1	–	–	1
Nouvelle-Écosse	5	–	–	5
Nouveau-Brunswick	3	–	–	3
Québec	9	25	1	35
Ontario	34	13	13	60
Manitoba	2	–	–	2
Saskatchewan	3	2	2	7
Alberta	6	4	–	10
Colombie-Britannique	8	–	18	26
Total	73	44	34	151

1 Ne comprend que les réseaux à itinéraire fixe.
2 Dans les réseaux mixtes, le matériel roulant est propriété de l'État mais exploité par le secteur privé.
SOURCE Les respsonsables provinciaux pour chacune des provinces, sauf le Manitoba. Dans ce dernier cas, les données proviennent de l'Association canadienne du transport urbain.

Aucune ville canadienne dont la population est supérieure à 100 000 habitants ne recourt à un réseau privé de transport en commun.

Un certain nombre de questions se posent au sujet du transport urbain, mais notre intérêt ici porte sur l'expérience acquise avec différents types d'organisation, ce qui vient ajouter une importante perspective à la problématique générale du choix des instruments pour le contrôle public des monopoles. En plus de l'intérêt qu'il présente en soi, le secteur du transport urbain fournit un bon exemple de service municipal constitué en monopole. Il y en a plusieurs autres, par exemple la lutte aux incendies, l'enlèvement de la neige, le nettoyage des rues et la cueillette des ordures. Mais contrairement au transport en commun, la plupart de ces services ne sont pas assurés par des entreprises publiques à caractère commercial. Néanmoins, une bonne partie des arguments présentés ici au sujet des contrats avec le secteur privé s'appliquent, pour l'essentiel, à ces services monopolistiques, ainsi qu'à toute une gamme d'autres fonctions gouvernementales qui ne constituent pas des monopoles[28].

L'implication du gouvernement dans le transport urbain s'explique par plusieurs facteurs. Ce service présente des caractéristiques de monopole, du moins à l'intérieur d'une région donnée, en raison de la nécessité d'avoir un horaire et un réseau coordonnés. Il peut également être caractérisé par des économies d'échelle, à cause notamment de l'augmentation de la fréquence du service que permet un plus grand nombre d'utilisateurs. En outre, les services de transport en commun opèrent à perte et sont subventionnés par l'État. Plusieurs raisons sont avancées pour expliquer cette situation : le fait que le transport en commun est surtout utilisé par une clientèle à faible revenu, à qui il est même parfois essentiel; le fait qu'il contribue à réduire les problèmes de pollution et d'embouteillage causés par les véhicules privés; la possibilité que ceux qui utilisent les véhicules privés ne paient pas le plein prix des infrastructures dont ils se servent; et le fait que, s'il existe des économies d'échelle dans la prestation de ce service, le principe de l'efficience exige que les tarifs soient fixés à un niveau inférieur au coût moyen.

Transporteurs privés ou transporteurs publics ?

Jusqu'à un certain point, l'historique du choix des instruments dans le secteur du transport public ressemble à celui des autres services publics[29]. Au tournant du siècle, les ententes contractuelles avec des entreprises privées étaient monnaie courante, même dans les grandes villes. Dans les faits, les entreprises d'électricité et de transport étaient parfois liées, ces dernières étant

d'importants clients des premières. Également, comme pour l'électricité, les entreprises de transport nécessitaient des investissements considérables à long terme. Pour fournir aux propriétaires des réseaux de transport en commun les garanties à long terme dont ils avaient besoin, les contrats étaient souvent conclus pour des périodes de 30 ans et plus.

Dans ce contexte, il était impossible de prévoir avec assez de précision les changements qui allaient survenir dans l'offre et la demande de transport en commun. Selon que ces changements avaient trait à des détails spécifiés dans le contrat ou qu'ils n'avaient simplement pas été prévus, des désaccords pouvaient surgir entre les entrepreneurs et les municipalités, surtout que les recettes des premiers dépendaient généralement des tarifs prévus au contrat. Ainsi, des disputes éclataient à propos de l'extension d'un service non profitable à de nouveaux secteurs, la ville désirant y favoriser le développement. Les changements dans la conception et la technologie du matériel de transport donnaient lieu à d'autres différends sur les normes de service. Enfin, selon que le renouvellement du contrat paraissait peu probable, l'entrepreneur était moins enclin à maintenir la qualité du service à mesure qu'approchait la fin du contrat.

Toutes ces faiblesses inhérentes à la formule du contrat étaient également présentes dans le cas des autres monopoles, mais le domaine du transport urbain affichait une autre particularité : le déclin de la demande de service causé principalement par la popularité sans cesse croissante des véhicules automobiles. Alors que les entrepreneurs privés se débattaient pour maintenir leurs bénéfices, le service se détériorait et l'insatisfaction du public augmentait. Pour toutes ces raisons, les gouvernements intervinrent éventuellement pour maintenir des réseaux non profitables, et ils le firent généralement en prenant le contrôle direct du transport en commun et en l'exploitant à perte.

Malgré ces difficultés, le régime contractuel dans le secteur du transport urbain a survécu dans les petits centres. Cela peut s'expliquer par certains avantages importants que comporte ce régime comparativement aux autres solutions que sont la propriété publique ou la réglementation. Le système des concessions permet de bénéficier de certains des avantages de la concurrence; la concurrence sur le marché lui-même est remplacée, dans la pratique, par la concurrence pour l'obtention d'une concession sur ce même marché. Contrairement à la réglementation ou à la propriété publique, cette formule offre un stimulant à la performance, car toute réduction des coûts profite à l'exploitant privé. Ce dernier est également incité à maintenir les normes de qualité souhaitées et à respecter les conditions de l'entente, puisqu'il doit se préparer périodiquement à défendre son contrat contre d'éventuels concurrents. En même temps, la procédure des appels d'offres permet de faire en sorte que les gains d'efficience profitent ultimement au public plutôt qu'à l'entreprise qui décroche le contrat.

En outre, le recours à la sous-traitance permet d'éviter les distorsions qu'entraîne, pour un gouvernement, la création d'une nouvelle institution publique. Plus particulièrement, si la fonction de planification est séparée de celle de l'exploitation – la première restant aux mains des pouvoirs publics et la seconde étant prise en charge par le secteur privé –, il y a moins de risques que les planificateurs conçoivent des systèmes qui excéderaient les besoins du public.

Les preuves ne manquent pas pour démontrer que les coûts sont généralement inférieurs dans un régime de sous-traitance. La comparaison des coûts pour les services monopolistiques offerts par un organisme public ou dans le cadre d'un régime de réglementation ne laisse voir que peu de différences significatives. Nous sommes déjà arrivés à cette conclusion dans les sections précédentes, portant sur les télécommunications et l'électricité. Mais des études faites aux États-Unis montrent que, dans presque tous les cas, la prestation de services municipaux, y compris le transport urbain, par voie de contrats concurrentiels se traduit par une réduction des coûts par rapport à ceux d'une entreprise publique. Jusqu'à un certain point, ce résultat peut s'expliquer par des écarts salariaux. Mais on peut trouver également beaucoup d'indices des économies réalisées dans l'utilisation des ressources, du capital et de la main-d'œuvre par unité de production. Une étude récente menée pour le compte du Conseil économique en vue de vérifier cette proposition – par un examen de divers réseaux de transport urbain au Canada fonctionnant selon des structures organisationnelles différentes – a abouti aux mêmes conclusions[30].

Étant donné ces avantages, comment peut-on expliquer que le régime des contrats ait survécu dans le secteur du transport urbain mais qu'il ait été abandonné dans le cas des autres services publics ? Pour qu'un arrangement de type contractuel puisse réussir, le contrat doit être suffisamment détaillé tout en portant sur une période assez courte afin d'assurer toute la souplesse requise[31]. Lorsque le capital est « immobilisé » ou qu'il n'est destiné qu'à un seul usage et qu'il a une longue durée de vie, l'entrepreneur prend un risque énorme en s'engageant dans un contrat à court terme. Le non-renouvellement du contrat entraînerait pour lui d'importantes pertes de capital. Dans le secteur du transport en commun, les investissements servent surtout à l'acquisition d'autobus, qui ont manifestement une vie utile plus courte et sont plus faciles à vendre ou à transférer à d'autres endroits que les réseaux de fils ou de câbles

nécessaires aux autres entreprises de services publics[32]. Le transport urbain bénéficie également du fait que le service à dispenser est assez facile à préciser dans un contrat, tout comme il profite de l'existence d'autres réseaux de transport qui font des immobilisations et requièrent des compétences semblables, sans compter qu'ils sont une source de concurrence potentielle dans le processus d'adjudication des contrats.

Les arrangements contractuels n'ont pas eu beaucoup de faveur dans les grands centres urbains au Canada. Malgré les occasions favorables qui s'y présentent, le succès de cette formule exigerait probablement de subdiviser la région à desservir pour créer plusieurs marchés distincts. Autrement, l'obligation de mettre en place des équipements et un personnel suffisants pour répondre aux besoins de l'ensemble de l'agglomération continuera d'empêcher le recours à des appels d'offres concurrentielles pour accorder des concessions de courte durée. Avec un régime de concessions multiples, il faudrait en outre assumer les coûts de la coordination des services et des tarifs entre les divers exploitants indépendants – coûts qui n'existent pas dans les centres urbains plus petits. Ces coûts additionnels pourraient cependant être plus que compensés par les autres gains à retirer d'un régime de concessions. Évidemment, ceci s'applique avant tout au service de transport par autobus. Dans les grands centres, l'utilisation de véhicules sur rail, comme les tramways et les rames de métro, exigent des investissements qui conviennent mal au régime de la propriété privée[33].

L'administration des contrats

Quelles que soient les possibilités qui s'offrent, les économies réalisées dépendront de la qualité du contrat et de la surveillance exercée par les autorités municipales. Selon la pratique courante, la municipalité se réserve habituellement la responsabilité de la planification du réseau. Le contrat peut spécifier la quantité et la qualité des services à offrir ou, s'il est impossible de les mesurer, la quantité et la qualité des intrants[34]. Le contrat peut aussi stipuler des exigences particulières telles que les itinéraires, les horaires et la fréquence des voyages, de même que la qualité du matériel à utiliser. Les tarifs sont également établis par les autorités municipales. Quant à la rémunération de l'exploitant, elle est fixée en vertu de l'offre déposée, bien qu'elle puisse varier selon des mesures de rendement précisées au contrat. La durée des ententes est habituellement de deux ou trois ans.

Même dans les petites localités, ce système ne fonctionne pas toujours avec succès. Il y a des coûts à encourir pour élaborer les contrats et les faire respecter, mais également pour administrer la procédure des appels d'offres. Parfois, il ne se présente aucun concurrent pour l'obtention du contrat. Cette situation peut s'expliquer en partie par le fait que certains des investissements requis, par exemple pour les autobus et les autres installations comme les garages, ont une plus longue durée de vie que la durée du contrat. Il en découle évidemment un risque. En plus de la marge bénéficiaire à dégager, la nécessité d'encourir un tel risque dans l'acquisition des équipements signifie que les soumissionnaires éventuels devront avoir une plus grande solidité financière. Certains gouvernements ont réagi à ce problème en restructurant le marché de manière que seule l'exploitation du réseau soit offerte à contrat à des entreprises privées; une partie ou l'ensemble des biens d'équipement est alors fournie par le gouvernement aux entrepreneurs successifs. Mais en restreignant ainsi la portée du contrat, on limite aussi l'envergure des bénéfices que l'on peut en retirer.

La tentative la plus audacieuse qui a été faite au Canada pour combler les lacunes du système de sous-traitance a peut-être été celle de la société B.C. Transit en Colombie-Britannique. Comme nous l'avons déjà mentionné, cette société est, entre autres, propriétaire d'autobus qu'elle loue à des municipalités et à des entrepreneurs privés qui les utilisent dans les réseaux de transport en commun exploités par le secteur privé en dehors des grands centres. B.C. Transit est également impliquée dans la planification, la rédaction et l'administration de contrats, tirant ainsi avantage des économies que comportent ces activités et dont les petites villes ne pourraient probablement pas profiter.

Nous avons déjà signalé que presque tous les réseaux de transport urbain sont subventionnés. Ces subventions impliquent habituellement l'octroi de fonds par la province aux municipalités qui exploitent des réseaux de transport en commun. Malheureusement, les conditions imposées par le gouvernement provincial ont parfois pour effet de nuire indûment à la propriété publique ou privée, mais le plus souvent à cette dernière. Par exemple, le gouvernement du Québec interdit à certaines villes de faire appel à des soumissions concurrentielles; celui de la Nouvelle-Écosse n'accorde des subventions qu'aux entreprises publiques; quant à celui de l'Ontario, il donne des octrois pour l'exploitation, mais n'en accorde pas pour les immobilisations si les services de transport sont confiés en sous-traitance[35].

Bien que notre analyse du transport urbain n'ait porté que sur les diverses structures d'organisation possibles, elle comporte d'importantes conséquences sur le plan des politiques.

4.4 Nous suggérons qu'en raison des importantes économies qu'il serait possible de réaliser, notamment dans les petits centres urbains, les gouvernements provin-

ciaux et municipaux explorent les divers moyens susceptibles de favoriser la participation du secteur privé dans le transport urbain. En particulier, les gouvernements provinciaux devraient réviser leurs programmes de subventions qui ont présentement pour effet de décourager le recours à la sous-traitance.

Conclusion

Il nous est maintenant possible de résumer brièvement les principales conclusions de ce chapitre en regard des questions soulevées au chapitre 3. Les problèmes concernant la validité des objectifs poursuivis par les gouvernements se posent principalement dans le secteur des télécommunications. Contrairement à ce que l'on observe dans le secteur de l'électricité, le progrès technologique a fait en sorte que de nombreuses activités du secteur des télécommunications atteignent une plus grande efficience lorsqu'elles sont structurées en marchés concurrentiels. Au Canada, les provinces qui sont desservies par des entreprises publiques de téléphone ont été particulièrement lentes à s'adapter à ces changements.

Notre analyse du bien-fondé de la formule de l'entreprise publique en tant qu'instrument de politique (qui constituait la deuxième question) a surtout porté sur la nature des objectifs visés par les pouvoirs publics et des investissements requis pour les réaliser. Les entreprises publiques d'électricité se sont vues confier, en plus de la production et de la vente de l'électricité, un certain nombre d'objectifs reliés à la stabilisation de l'activité économique. Alliés aux besoins en immobilisations pour la production de l'électricité, ces objectifs justifient le recours à l'entreprise publique. Dans le secteur des télécommunications, par contre, où les objectifs de l'État ont été avant tout d'ordre redistributif, les entreprises de services publics des secteurs privé et public ont généralement réussi avec à peu près le même succès à remplir leur mandat. Le transport urbain peut exiger des immobilisations moins importantes que les services d'électricité ou de télécommunications, et les objectifs de la politique publique qui s'y rattachent sont généralement peu complexes. En conséquence, ce service peut souvent être fourni plus efficacement par le biais de contrats publics accordés à des fournisseurs privés.

Enfin, en examinant les questions relatives au contrôle, nous appuyons le recours à des commissions indépendantes pour réglementer les tarifs des entreprises d'électricité et pour donner des avis aux autorités sur les dépenses en immobilisations de ces entreprises. Ce rôle de conseiller se justifie par le fait qu'il serait difficile aux responsables de la réglementation de porter un jugement sur le rôle de stabilisation économique que doivent jouer ces sociétés d'État. De même, on devrait procéder périodiquement à un examen plus attentif et plus systématique de la performance des compagnies d'électricité, notamment pour ce qui est des activités susceptibles de mettre en conflit leurs divers objectifs. Dans le cas des compagnies de téléphone du secteur public, la question du contrôle a surtout porté sur le besoin de prévenir que les exploitants du secteur privé soient l'objet d'une concurrence injuste de la part des entreprises publiques. La meilleure façon de résoudre ce problème serait peut-être de restreindre les activités des entreprises publiques aux secteurs monopolistiques, là où cela est réalisable.

5 Les transports ferroviaires et aériens

Au Canada, les gouvernements se sont toujours intéressés de près au secteur des transports. Dès les débuts, ils se sont efforcés de mettre ce secteur au service de l'intégration politique et commerciale d'une population très dispersée et de régions fort différentes. Au cours des dernières années, les gouvernements en sont venus à reconnaître l'importance des retombées sociales et économiques du secteur des transports, retombées qui ne figurent pas dans le bilan financier des producteurs et des utilisateurs de ces services. L'importance accordée à ce secteur est telle que les autorités gouvernementales ont déployé toute une panoplie de moyens d'intervention, ajoutant règlements protectionnistes et subventions directes à la propriété publique exclusive ou partielle.

Après s'être intéressé d'abord à la construction de routes, de ports et de canaux, l'État a élargi peu à peu son champ d'intervention dans le secteur des transports. Les entreprises publiques en sont ainsi venues à occuper une place importante dans le système de transports au Canada. Le Canadien National (CN) - constitué à partir de diverses compagnies de chemin de fer privées qui étaient au bord de la faillite - opère depuis une soixantaine d'années côte à côte avec la compagnie des chemins de fer du Canadien Pacifique (CP Rail). Depuis près d'une décennie, VIA Rail assure, seule, les services de transport des voyageurs par chemin de fer. La société des Lignes aériennes Trans-Canada, maintenant connue sous le nom d'Air Canada, a été créée parce que le secteur privé n'a pas voulu prendre le risque de fournir un service aérien transcontinental.

Il n'y a pas qu'au niveau fédéral que l'on retrouve des entreprises publiques de transport. Cherchant à développer leur économie, à maintenir des services essentiels de transport vers les localités éloignées, ainsi qu'à créer et conserver des emplois, les gouvernements provinciaux ont également créé ou acheté des sociétés de transport ferroviaire et aérien. Ainsi, la Colombie-Britannique a fait l'acquisition de B.C. Rail en 1918; la Saskatchewan a mis sur pied Saskair durant les années 40; l'Ontario a organisé le service aérien local Norontair en 1971; l'Alberta a acheté Pacific Western Airlines en 1974 et le gouvernement du Québec a acheté Québecair en 1983.

Étant donné leur importance pour la vie économique, sociale et politique du pays, il n'est pas surprenant de constater que les systèmes de transport sont non seulement le fruit de politiques nationales mais également un instrument de ces politiques. Aidés par les subventions et les concessions de l'État, les chemins de fer ont été en quelque sorte le véhicule de l'intérêt national, mis au service des objectifs sociaux, politiques et économiques du pays. Jouissant de la protection de l'État, les transporteurs aériens du secteur public ont joué un rôle semblable. Avec le temps, cependant, les politiques nationales ont changé, de même que le rôle de véhicule de l'intérêt national confié à ces sociétés.

Les entreprises que nous examinons dans le présent chapitre, tout comme un certain nombre de celles étudiées au chapitre précédent, sont le produit à la fois de la propriété et de la réglementation publiques. Dans le cas des entreprises de transport, la réglementation est davantage attribuable au désir des gouvernements de poursuivre des objectifs de politique publique qu'à la faiblesse des forces du marché. La conjonction de la propriété publique et de la réglementation, dans ce contexte, soulève quelques problèmes particuliers. Il est notamment important de se demander si les deux formes d'intervention sont complémentaires : la propriété publique renforce-t-elle la réglementation gouvernementale ou contribue-t-elle d'une autre manière à en modifier les effets ?

Les changements importants qui se produisent à l'heure actuelle dans le secteur du transport posent également toute une série d'enjeux. Que ce soit dans le transport ferroviaire des marchandises ou dans le transport aérien, les contraintes réglementaires qui protégeaient depuis longtemps les transporteurs existants ont été sensiblement réduites. La réforme de la réglementation aux États-Unis sous les administrations Carter et Reagan a eu de profondes répercussions sur les transporteurs canadiens ainsi que sur la politique canadienne en matière de transport. Plus récemment, le gouvernement fédéral a publié un document d'orientation intitulé « Aller sans entraves » et a déposé un projet de loi (C-126) visant à accroître la concurrence sur le marché du transport au Canada.

À l'origine de ces changements, on retrouve la volonté de suivre l'évolution des politiques qui ont eu pour effet d'abaisser le coût du transport sur le marché américain. Comme le montre le tableau 5-1, les frais de transport constituent un élément important des coûts totaux pour de nombreux producteurs canadiens. Les politiques

gouvernementales qui influent sur les coûts de transport auront donc une profonde incidence sur la compétitivité internationale des entreprises canadiennes.

Tableau 5-1

Frais de transport moyens dans les industries productrices de biens, calculés en tenant compte de tous les modes de transport[1], Canada, 1981

En pourcentage

	Frais de transport en pourcentage de l'ensemble des coûts de production[2]	
	Du producteur à l'acheteur (ventes sur le marché intérieur)	Du producteur à la frontière canadienne (exportations)
Industries primaires :		
Agriculture	3,2	6,4
Forestage	4,6	7,6
Fer	10,8	12,9
Métaux de base et autres métaux	3,1	5,9
Charbon	9,9	53,1
Amiante	10,3	9,0
Gypse	51,2	39,4
Extraction du sel	38,7	17,0
Autres minéraux non métalliques	18,2	20,8
Carrières et sablières	26,4	23,8
Industries manufacturières :		
Scieries	10,9	11,6
Pulpe et papier	5,3	5,4
Fonte et affinage de l'aluminium	5,3	3,0
Ciment	11,9	16,3
Chaux	14,8	16,9
Produits de la pierre	7,3	8,0
Autres produits de pétrole et du charbon	10,0	8,1
Engrais divers	8,5	21,1

1 Sauf le camionnage privé.
2 Fondés sur les prix à la production, qui englobent tous les coûts de production.
SOURCE Statistique Canada, modèle des relations interindustrielles.

De pair avec la réforme de la réglementation, on a assisté à un changement dans l'orientation de la politique fédérale à l'égard des grandes entreprises canadiennes de transport. On a mis davantage l'accent sur le rôle commercial d'Air Canada. Le CN a été dégagé d'un certain nombre de ses obligations non commerciales, ou encore a été dédommagé pour ces dernières. Tous ces changements ont contribué à remettre en question la place que doit tenir la propriété publique dans le secteur des transports.

Dans les sections qui suivent, nous appliquons le cadre d'analyse du chapitre 3 à l'examen des grandes entreprises publiques dans l'industrie du transport des marchandises par chemin de fer, celle du transport aérien et celle du transport ferroviaire des voyageurs. La première des trois questions fondamentales posées au chapitre 3 – portant sur la validité des objectifs – est centrale à tout débat sur le secteur du transport des marchandises par chemin de fer. Ici, comme dans le secteur des télécommunications étudié au chapitre 4, il importe de voir dans quelle mesure l'intervention gouvernementale peut se justifier du point de vue des lacunes du marché. Ainsi, dans quelle mesure les particularités technologiques du transport ferroviaire des marchandises nécessitent-elles une intervention de l'État ? Pour chacune des trois industries, nous nous interrogeons ensuite sur le bien-fondé du recours à l'entreprise publique par rapport à d'autres instruments – ce qui constitue la deuxième de nos trois questions fondamentales. L'efficience des entreprises publiques de transport dans la prestation de services commerciaux et non commerciaux est également abordée, même si ces derniers n'ont plus autant d'importance et que notre analyse doit être pondérée en conséquence. Le problème du contrôle des entreprises publiques (la troisième question posée au chapitre 3) sera examiné principalement dans des chapitres ultérieurs, mais nous en traitons ici en rapport avec la société VIA Rail et les propositions récemment mises de l'avant pour conférer un mandat législatif à cette entreprise.

Le transport des marchandises par chemin de fer

Le CN est une des plus anciennes entreprises publiques au Canada et elle est aussi l'une des plus vastes et des plus diversifiées. En plus de ses opérations ferroviaires au Canada, cette entreprise participe de façon importante au marché du transport ferroviaire des marchandises aux États-Unis (par l'intermédiaire de la société Grand Tronc). Elle est également impliquée dans un vaste éventail d'activités non directement liées aux chemins de fer, dont les télécommunications, l'hôtellerie, l'immobilier, l'exploration pétrolière et gazière et, jusqu'à tout récemment, le camionnage (graphique 5-1). Du point de vue de l'actif, le CN se classait au onzième rang des plus grandes entreprises canadiennes en 1985.

De nos jours, le CN est une organisation fort différente de ce qu'elle était lors de sa formation, au début des années 20. Constituée à partir de cinq compagnies

de chemins de fer et 139 entreprises distinctes, la nouvelle société était alors fortement endettée. Le CN a subi d'importantes transformations au fil des ans, en réponse au développement du marché mais aussi au gré des changements dans la politique ferroviaire et de l'évolution du cadre de gestion des entreprises de transport appartenant au gouvernement fédéral. Un examen de ces diverses mutations nous aidera à mieux comprendre le rôle de l'entreprise publique dans l'industrie du transport des marchandises par chemin de fer.

Le CN dans un contexte de politiques en évolution

On peut diviser en trois phases l'évolution de la politique ferroviaire au Canada. Avant 1930, le gouvernement fournissait le soutien financier nécessaire au développement du réseau de chemins de fer au Canada, en s'assurant que les expéditeurs aient accès à un service juste et équitable. En vertu des pouvoirs que lui conférait la Loi sur les chemins de fer, la Commission des chemins de fer s'appliquait à éviter toute « discrimination injuste » ainsi que les activités non concurrentielles ou susceptibles de l'être. En même temps, le gouvernement adoptait des dispositions législatives particulières en réponse à des pressions régionales en faveur de tarifs préférentiels. C'est ainsi que les cultivateurs des Prairies ont profité des bas tarifs dits du « Pas du Nid-de-Corbeau » pour l'expédition des céréales vers les ports du Pacifique et la tête des Grands Lacs, tandis que les expéditeurs des Maritimes et de l'est du Québec bénéficiaient de subventions sous le couvert de la loi de 1927 sur les taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes.

En dépit des lourdes dettes héritées des compagnies qui l'avaient précédé, le CN s'est lancé dès le début dans un ambitieux programme d'expansion et de diversification. Il a acheté des hôtels, des compagnies de navigation côtière et des entreprises de télécommunications, tout en agrandissant considérablement son réseau de lignes secondaires. Cette expansion était en partie le résultat des pressions politiques qui s'exerçaient sur la société d'État, mais elle s'explique également par les initiatives d'une direction dynamique qui voulait que le CN progresse au même rythme que son concurrent du secteur privé. En faisant le constat du niveau excessif de construction de nouvelles voies ferrées au cours des années 20, la Commission Duff (1931-1932) attirait l'attention sur le contexte hautement concurrentiel de l'époque et sur le fait que l'un des concurrents bénéficiait du soutien financier des vastes ressources de l'État :

> Si cette concurrence avait existé entre des entreprises privées, chacune dépendant de ses propres ressources pour rassembler les capitaux nécessaires et payer la facture, nul doute que des années d'adversité auraient apporté la sagesse[1].

Au cours de la deuxième phase – commencée au début des années 30 pour se prolonger jusqu'en 1967 –, le gouvernement a mis l'accent sur des politiques qui visaient à aider les chemins de fer à résister aux pressions d'un environnement plus concurrentiel. Les problèmes des années 20 avaient fait ressortir les dangers de ce que la Commission Duff décrivait comme une « concurrence agressive et incontrôlée ». La vulnérabilité des chemins de fer est devenue plus manifeste dans les années 30 et 40, avec l'entrée en scène de nouveaux moyens de transport qui convenaient mieux à certains types de trafic. Avec la concurrence croissante du camionnage, les chemins de fer perdirent une part de plus en plus importante des expéditions de marchandises ayant une valeur élevée, qui avaient constitué jusque-là une importante source de recettes.

Le soutien du gouvernement prit diverses formes. Les transporteurs publics et privés furent autorisés – et dans une certaine mesure encouragés – à coordonner leurs activités, y compris l'établissement des tarifs. Par ses politiques, le gouvernement favorisa aussi une plus grande souplesse en matière de tarifs; ainsi, les chemins de fer purent modifier leur structure tarifaire de manière à augmenter leurs bénéfices sur les marchés soumis à une concurrence intermodale moins intense. L'aide financière accordée fut par ailleurs augmentée considérablement. Comme avant 1930, des subventions servirent à dédommager partiellement les chemins de fer pour les politiques gouvernementales visant à réduire les inégalités dans les tarifs applicables au transport des marchandises. Des subventions servaient également à compenser le blocage des tarifs généraux appliqué entre 1959 et 1967.

Au cours de cette seconde phase, les activités du CN furent gênées par le lourd fardeau de la dette accumulée. En plus d'être touché par les problèmes qui frappaient l'ensemble de l'industrie, le CN était handicapé par la tendance qui prévalait alors d'utiliser le CP comme base de référence pour fixer les tarifs. En raison du coût plus élevé qu'il devait supporter au chapitre des installations, le CN subissait d'importants déficits et dépendait davantage des prêts et subventions du gouvernement fédéral. Deux restructurations du capital (en 1937 et en 1952) et l'achat d'actions par le gouvernement fédéral ont permis d'alléger les problèmes financiers du CN, mais seulement en partie.

Le CN et le CP ont tous deux amélioré sensiblement le taux d'utilisation de leurs équipements et effectué des gains de productivité importants au cours de cette période. Toutefois, le CN étant soumis à d'importantes contraintes financières et politiques, ses dirigeants ont

continué à mettre fortement l'accent sur le rôle de l'entreprise comme instrument de développement national et régional. Le CN prolongea donc son réseau ferroviaire, contrairement au CP. Malgré les pertes considérables enregistrées dans le transport des voyageurs, la direction du CN ne profita guère des occasions qui s'offraient de réduire ce service. Par exemple, alors que le Canadien Pacifique réduisait de 70 % son kilométrage de trains de voyageurs entre 1939 et 1970, le Canadien National ne réduisait le sien que de 25 %[2].

La troisième phase, qui a commencé en 1967 avec la promulgation de la Loi nationale sur les transports, est marquée par la reconnaissance de l'importance de la concurrence intermodale. Parallèlement, on s'est rendu compte des limites qu'il y avait à la capacité des compagnies de chemins de fer d'avoir un système d'interfinancement efficace. Les amendements apportés à la Loi sur les chemins de fer ont donné aux sociétés ferroviaires une liberté considérable en matière de tarifs pour les marchandises non soumises à des taux statutaires, et ils ont permis d'établir un régime de subventions directes pour les services voyageurs non rentables ainsi que pour les lignes secondaires que les compagnies de chemins de fer doivent maintenir dans l'intérêt public. Au cours des années récentes, deux changements d'orientation importants ont réduit encore davantage le fardeau des obligations à caractère public. En 1977, une nouvelle société de la Couronne - VIA Rail Canada Inc. - était créée pour prendre en charge les services voyageurs non rentables. Au lieu d'être remboursés à 80 % de leurs pertes (comme le prescrivait la Loi sur les chemins de fer), le CN et le CP allaient conclure des contrats avec VIA Rail et se faire payer selon une formule basée sur les coûts. Le deuxième développement important a été la promulgation de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest, en 1983. En vertu de cette loi, le gouvernement doit payer aux chemins de fer, à chaque année, une somme fixe basée sur le manque à gagner résultant des paiements en vertu de l'accord du Nid-de-Corbeau et partager les futures augmentations de coûts avec les expéditeurs.

Au cours de cette troisième période, le CN a essayé de s'établir en tant qu'entreprise commerciale efficiente. L'accent mis sur les subventions directes plutôt que sur l'interfinancement a permis au CN de remettre de l'ordre dans ses finances. La conversion en capital-actions d'une tranche de 808 millions de la dette gouvernementale, survenue en 1978, a contribué a renforcer davantage la situation financière du CN. Cette restructuration du capital s'est accompagnée d'une nouvelle exigence, à savoir que la société d'État emprunte directement sur le marché à l'avenir pour subvenir à ses besoins en capitaux. Les déclarations des ministres des Transports au cours de la dernière décennie ont, en règle générale, confirmé l'intention du gouvernement que le CN opère comme une entreprise commerciale.

Le CN n'a pas été complètement à l'abri des interventions ministérielles, mais le climat de la dernière décennie a été favorable aux initiatives destinées à améliorer la rentabilité de l'entreprise[3]. De 1974 à 1982, sous la présidence de Robert Bandeen, un certain nombre de décisions importantes ont été prises. Le CN a été organisé selon le modèle des centres de profit, de manière à accroître l'imputabilité et à faire ressortir les coûts des responsabilités imposées dans le cadre des politiques poursuivies par le gouvernement. Le CN a saisi l'occasion qui lui était offerte d'abandonner des lignes secondaires dans les Prairies après que le moratoire sur les coupures de services ait été partiellement levé en 1975. Il a réduit certaines activités non rentables, comme les Messageries du CN. Parallèlement, cherchant à accroître ses bénéfices, l'entreprise a considérablement augmenté ses intérêts dans le secteur du transport ferroviaire aux États-Unis.

Propriété et performance

Lorsqu'on évalue les conséquences de la propriété publique dans l'industrie du transport des marchandises par chemin de fer, il faut peut-être se demander d'abord si celle-ci a contribué à la réalisation des objectifs poursuivis par le gouvernement dans ses diverses politiques. Lorsque le gouvernement fédéral prit l'initiative de créer le CN, il était préoccupé par le fait que l'effondrement des grandes compagnies ferroviaires privées allait faire disparaître des lignes vitales de transport dans le pays et mettre en péril la solvabilité du Canada sur les marchés de capitaux étrangers[4]. La formation d'une entreprise publique constituait une réponse efficace à ces préoccupations. Au cours des années subséquentes, l'intérêt s'est porté sur l'utilisation des chemins de fer comme instrument de développement régional. On peut difficilement établir, à la lumière de l'expérience du CN, que la propriété publique a joué, en elle-même, un rôle important dans la réalisation de cet objectif.

Évidemment, le CN doit assumer des obligations quelque peu différentes de celles de sa rivale du secteur privé. Même au cours de la dernière décennie, alors que l'accent était mis sur l'efficience commerciale, la direction du CN a dû s'accommoder de l'ingérence du gouvernement dans ses décisions en matière d'achats et d'emplois. En 1981, par exemple, une intervention ministérielle a retardé la fermeture de deux dépôts des Messageries du CN dans les Maritimes. La performance commerciale de l'entreprise a également été hypothéquée par l'obligation de fournir un service ferroviaire déficitaire à Terre-Neuve - une charge qui vient au premier rang des préoccupations de la direction du CN.

Cependant, le gouvernement a poursuivi des objectifs nationaux et régionaux dans un cadre législatif et réglementaire où le régime de propriété du transporteur importe peu en définitive. On a demandé à la fois au CN et au CP de réduire les écarts dans les tarifs appliqués à différents usagers et à différentes régions. Les deux entreprises ont été soumises, au départ, à un cadre de politiques qui permettait de réduire les disparités tarifaires par le biais d'un régime d'interfinancement. Après l'adoption de la Loi nationale sur les transports, en 1967, le système d'interfinancement a été en grande partie remplacé par divers programmes de subventions directes. Cela a donné au transporteur public et au transporteur privé la même occasion d'abandonner les services déficitaires et de bénéficier des mêmes mesures de compensation pour les services jugés d'intérêt public.

Les dispositions adoptées pour réaliser les objectifs de la politique gouvernementale comportaient certaines lacunes notables, mais celles-ci sont aussi évidentes au CN qu'au CP. Avant la formation de VIA Rail en 1977, par exemple, les deux compagnies de chemins de fer étaient directement responsables de fournir des services voyageurs, même si cela entrait en conflit avec leurs priorités commerciales. Les transporteurs cherchaient donc à fournir un niveau minimal de service et à restreindre leurs investissements dans le matériel roulant. Ainsi, le CN n'a commandé aucun nouvel équipement destiné aux services voyageurs après 1966. Un problème analogue s'est manifesté en rapport avec la politique gouvernementale sur les embranchements secondaires. Bien que, après 1967, les chemins de fer furent remboursés à 100 % pour les pertes encourues sur les lignes secondaires, ces subventions ne touchaient que les frais d'exploitation. Les transporteurs n'étaient aucunement incités à investir dans le service, ce qui a entraîné une détérioration du réseau des lignes secondaires, et le parc de wagons céréaliers est devenu désuet et inadéquat.

Les problèmes auxquels VIA Rail a dû faire face depuis 1977 en raison des dispositions contractuelles qui la lient au CN et au CP sont également révélateurs. Bon nombre de chercheurs ont attiré l'attention sur les lacunes de la formule de coût en vertu de laquelle VIA Rail rembourse le CN et le CP pour les services voyageurs que ces deux entreprises lui fournissent. L'arrangement en vigueur ne permet pas à VIA Rail d'exercer un contrôle suffisant sur les coûts des services qu'elle achète auprès du CN et du CP. Nous reviendrons sur ce point dans la prochaine section, mais il est intéressant de noter ici que ces problèmes s'appliquent autant aux dispositions qui lient VIA Rail au CN qu'au CP. La propriété publique n'a pas atténué les problèmes de contrôle et n'a pas fait du CN une entreprise plus consciente des coûts ni plus fiable dans la prestation des services de transport des voyageurs par chemin de fer.

Afin d'évaluer l'incidence de la propriété publique, il faut également examiner l'efficience relative du CN. La mesure de la production dans le secteur du transport ferroviaire – nécessaire pour estimer la productivité – est assez complexe en raison de la difficulté de faire une pondération pour les divers types de services offerts. Même si ce problème n'est pas encore tout à fait résolu, les études où l'on fait des comparaisons au niveau de la croissance de la productivité entre le CN et le CP, ainsi qu'entre ces entreprises et des transporteurs ferroviaires américains, n'en sont pas moins intéressantes[5]. Entre le milieu des années 50 et 1980, on a observé que la croissance de la productivité globale des facteurs était à peu près la même au CN et au CP. Cependant, les deux entreprises ont enregistré des taux annuels moyens d'augmentation de la productivité sensiblement plus élevés que ceux des transporteurs américains comparables, qui devaient subir le fardeau d'une réglementation tarifaire plus restrictive.

Une vive concurrence intermodale a été à l'origine de changements fondamentaux dans l'industrie du transport des marchandises par chemin de fer au Canada. L'un des développements les plus importants a été la concentration de plus en plus poussée des compagnies ferroviaires dans le transport en vrac, sur de longues distances, de marchandises de peu de valeur. Cela ne constitue pas une amélioration de la productivité, bien que les chiffres laisseraient voir un gain à ce chapitre si la production était mesurée en fonction du volume (comme cela a été fait dans la plupart des études). Ce changement dans la composition du trafic s'est cependant accompagné de quelques innovations importantes. Citons, par exemple, l'introduction de wagons de marchandises offrant une plus grande charge utile, l'amélioration des techniques de gestion du matériel roulant et les progrès technologiques dans l'aiguillage et l'exploitation des cours de triage. Il est important de noter que le CN a participé à ces développements.

Même si le CN a réalisé des gains importants au chapitre de la productivité, on peut raisonnablement supposer qu'il partait d'un niveau bien inférieur à celui du CP. Les études sur la productivité globale des facteurs ne permettent pas d'élucider cette question, mais du point de vue du rendement par employé – la productivité de la main-d'œuvre – le CN se trouve loin derrière le CP. On peut attribuer cette différence, du moins en partie, aux contraintes de nature politique imposées au CN ainsi qu'au fardeau beaucoup plus lourd que cette entreprise doit supporter au chapitre des lignes peu fréquentées.

Au fil des ans, l'environnement dans lequel opèrent les transporteurs ferroviaires s'est transformé, et il est vraisemblable que les changements survenus ont eu un effet sur la performance de ces derniers. Une étude

récente où l'on a mesuré la croissance de la productivité globale des facteurs au CN et au CP, entre 1956 et 1975 et entre 1975 et 1981, révèle que les gains ont considérablement ralenti au cours de la période plus récente[6]. Après 1975 - et ce n'est pas là une coïncidence — la concurrence intermodale a été moins marquée, les transporteurs ferroviaires s'étant déjà retirés des marchés où ils étaient le plus vulnérables à la concurrence du camionnage.

La structure organisationnelle de l'industrie ferroviaire

La propriété publique n'a pas beaucoup contribué à la réalisation des objectifs gouvernementaux dans le secteur du transport ferroviaire, mais on peut se demander si elle est susceptible de le faire. De façon plus générale, la question se pose de savoir quelle est l'organisation optimale pour la prestation des services de transport par chemin de fer et la poursuite des objectifs de la politique gouvernementale dans ce secteur. Un certain nombre de préoccupations relatives à la structure existante de l'industrie ferroviaire sont à l'origine de cette interrogation. Examinons d'abord ces préoccupations, qui ont trait au degré de concurrence dans l'industrie et aux problèmes d'ordre contractuel qui découlent des politiques existantes. Cela nous amène par la suite à considérer les caractéristiques technologiques du transport des marchandises par chemin de fer, ainsi que la nature et le degré appropriés de l'intervention gouvernementale.

Une concurrence inadéquate

On a accordé beaucoup d'attention, ces derniers temps, à la nature et à la vigueur des facteurs de concurrence dans l'industrie du transport des marchandises par chemin de fer. La concurrence intramodale se trouve effectivement limitée par l'emplacement des lignes ferroviaires existantes et par les politiques gouvernementales visant à favoriser la coopération entre les transporteurs ferroviaires. L'accès réglementé à une autre ligne de chemin de fer n'existe que pour les expéditeurs situés à l'intérieur de « zones de manœuvres interréseaux ». Ces zones sont définies en fonction d'une distance spécifique (habituellement de quatre milles) à partir d'un point d'interconnexion de deux sociétés de chemin de fer; dans ce rayon, les marchandises peuvent transiter d'une ligne ferroviaire à l'autre, moyennant le versement d'un droit de passage fixé par règlement. Il existe des ententes concernant les droits de passage - qui permettent à un transporteur d'offrir ses services sur les lignes d'une autre société ferroviaire - mais celles-ci ont été peu utilisées.

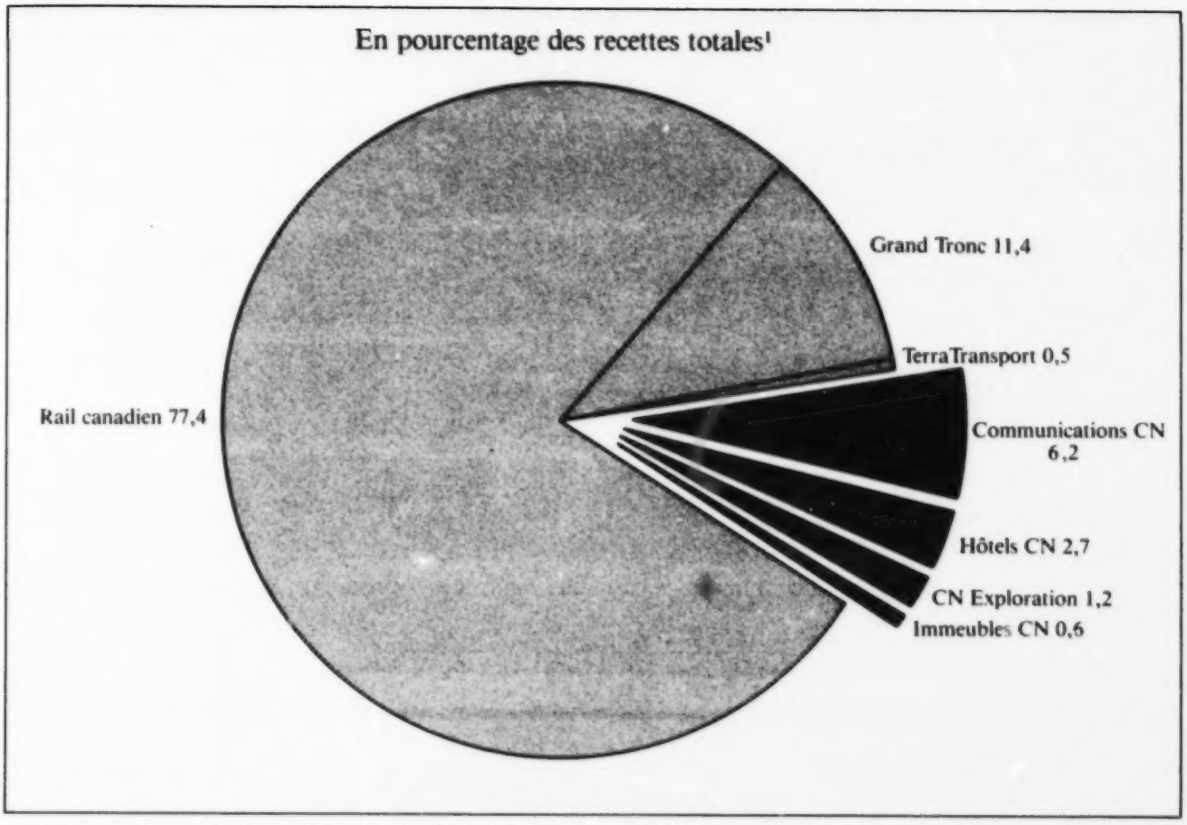
Si un expéditeur a la chance d'avoir accès à plus d'un transporteur, cela ne signifie pas qu'en tant qu'acheteur de services ferroviaires, sa position s'en trouve sensiblement améliorée. Même s'il peut bénéficier d'une plus grande variété de services, il restera toujours soumis à un contexte qui décourage la pratique de tarifs concurrentiels. L'article 279 de la Loi sur les chemins de fer exige que les compagnies ferroviaires échangent certains renseignements concernant les coûts et leur permet de s'entendre pour demander des tarifs communs. Ces pratiques sont expressément exclues du champ d'application de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions. Même si cette disposition a été justifiée par le fait qu'elle facilite le transfert des marchandises dans les cas où il est plus efficace d'utiliser plus d'une ligne de chemin de fer, dans les faits, le volume de trafic conjoint sur le marché national est minime[7]. D'autres dispositions législatives (en particulier l'article 32(2) de la Loi sur le transport) visent également à encourager la coopération entre transporteurs, en exigeant que ceux-ci se consultent lorsqu'ils recourent à des tarifs négociés, connus sous l'appellation de « frais convenus ».

La Loi nationale sur les transports a accordé une importance considérable à la concurrence intermodale plutôt qu'intramodale. Mais si la concurrence provenant d'autres modes de transport (particulièrement le camionnage) a sans aucun doute limité le pouvoir de marché des transporteurs ferroviaires, cette contrainte est plus réelle dans certaines circonstances que dans d'autres. La situation est très différente aujourd'hui de ce qu'elle était lorsque le camionnage tentait de pénétrer le marché. La route et le rail se concentrent maintenant sur des segments différents; pour la plus grande partie du trafic, les avantages d'un mode de transport par rapport à l'autre sont si grands qu'il n'y a pas de concurrence véritable.

Les graphiques 5-2 et 5-3 démontrent que le camionnage a tendance à s'approprier la plus grande part des expéditions de marchandises de plus faible poids, sur de plus courtes distances; le chemin de fer, par contre, assure la plus grande partie du transport des marchandises plus lourdes, sur de plus longues distances. Le choix du mode de transport dépend également de la nature et de la valeur des marchandises expédiées; le rail offre d'importants avantages pour le transport des marchandises qui ont une faible valeur au détail, par rapport à leur dimension et leur poids. Une bonne part des recettes des transporteurs ferroviaires provient de grosses expéditions de marchandises relativement volumineuses et lourdes, sur des distances de 500 milles ou plus. Les avantages du rail pour ce genre de transport sont tels que la présence du camionnage comme alternative ne pourrait servir qu'à fixer un plafond relativement élevé sur les prix pratiqués par les transporteurs ferroviaires.

Graphique 5-1

Activités du réseau CN



1 Fondé sur les données de 1985. On n'a pas inclus la division du camionnage (CN Route) puisque celle-ci a été vendue récemment.
Source Canadien National, *Rapport annuel*, 1985.

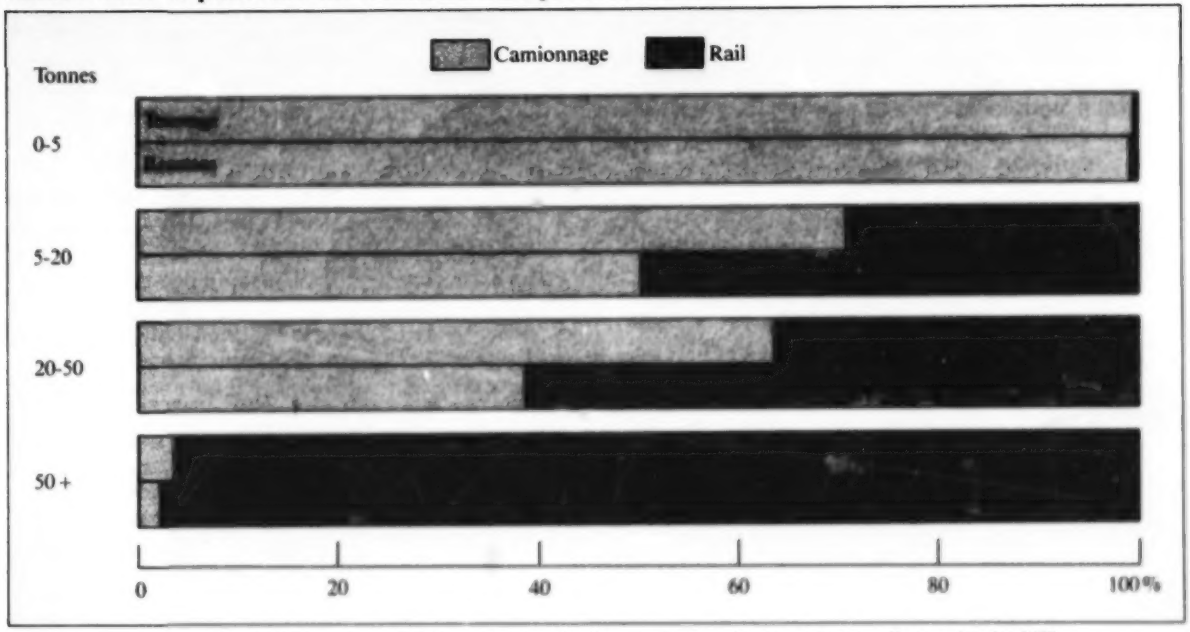
Les problèmes qui se posent dans la poursuite des objectifs gouvernementaux

La structure de l'industrie ferroviaire ne touche pas seulement les expéditeurs; elle a également des conséquences du point de vue de la capacité du gouvernement de réaliser ses objectifs. Nous avons parlé précédemment des distorsions qu'ont entraînées certains programmes fédéraux destinés à subventionner et à soutenir le service ferroviaire pour certains usagers. Même si les programmes de financement des lignes secondaires et des services voyageurs ont été marqués par certaines failles conceptuelles, ils ont également été hypothéqués par des problèmes d'ordre plus général, communs à tous les arrangements contractuels à long terme. Cela comprend évidemment la difficulté de composer avec une évolution des circonstances qui n'a pas été prévue lors de la signature du contrat, et celle d'inciter sans cesse un producteur à améliorer sa performance lorsqu'il n'est pas menacé par la perspective d'être remplacé par un autre fournisseur. Ces problèmes ne se poseraient pas si la structure de l'industrie était telle qu'il pouvait y avoir concurrence entre diverses entreprises pour obtenir des contrats à court terme en vue de fournir des services publics donnés.

Les subventions au titre du programme des lignes secondaires ont maintenant été largement remplacées par des paiements aux transporteurs en vertu de la Loi sur le transport du grain de l'Ouest. On a ainsi tenté de circonscrire l'un des problèmes du programme des lignes secondaires en liant les paiements compensatoires à des engagements, de la part du CN et du CP, en vue d'investir dans le système ferroviaire des provinces

Graphique 5-2

Part du camionnage et du rail dans le total des expéditions de marchandises, mesuré selon le poids des marchandises transportées, Canada



Source Transports Canada, *Définition et caractéristiques des marchés de camionnage : Analyse statistique*, Ottawa, janvier 1980, tableaux 1 et 38.

de l'Ouest. Mais d'autres problèmes subsistent[8]. Les transporteurs sont subventionnés selon leurs coûts variables à long terme. Le processus par lequel on en vient à une entente sur l'étendue de ces coûts est nécessairement difficile et demande beaucoup de temps. De plus, il faut procéder à un examen détaillé de tous les coûts associés au transport ferroviaire. Si l'on veut appliquer des mesures incitatives pour améliorer le rendement des sociétés de chemins de fer, il faudra que la CCT mette en place une procédure d'examen des coûts semblable à celle qui est proposée au chapitre précédent pour les commissions chargées de surveiller les activités des services d'électricité.

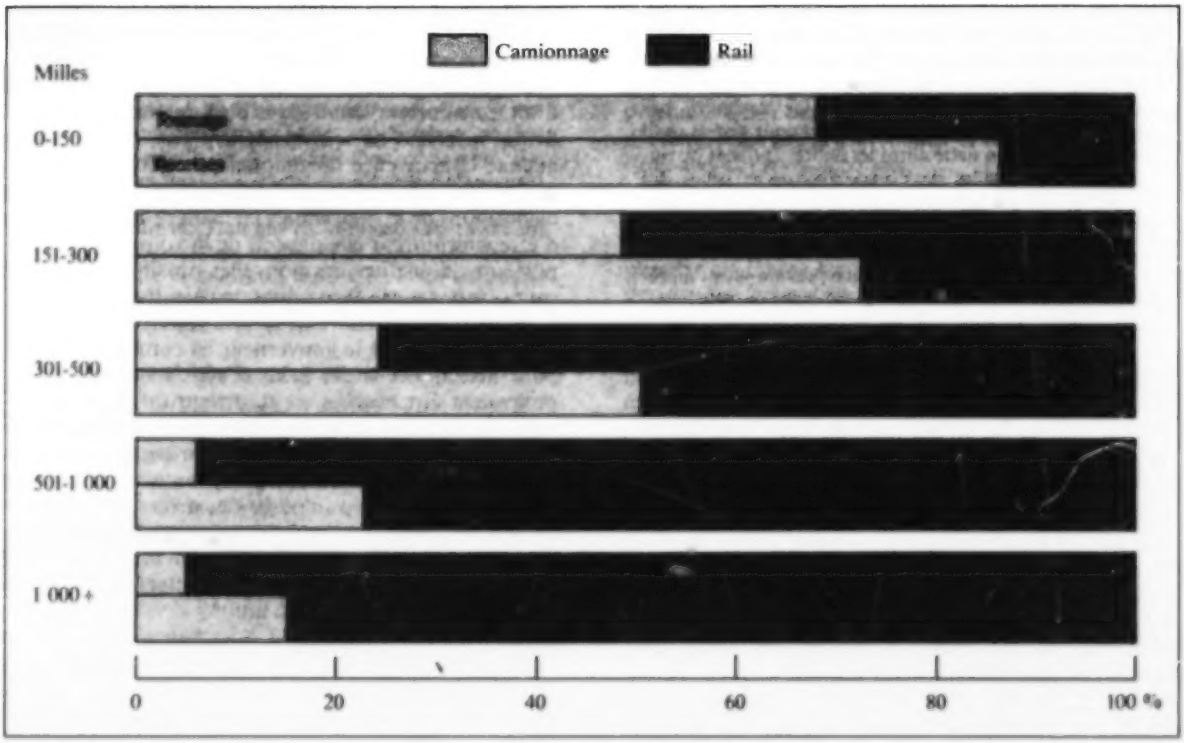
Les possibilités de concurrence

On pourrait essayer de solutionner les problèmes identifiés en renforçant les contrôles réglementaires ou en changeant les dispositions administratives en vigueur afin de mieux tirer parti de la présence d'une entreprise publique dans l'industrie. En se basant sur l'expérience passée, il y a peu de raisons de croire que la réglementation ou la propriété publique peut résoudre ces problèmes. Il semble plutôt qu'il faudra envisager sérieusement la possibilité d'introduire une plus grande concurrence dans la prestations des services de transport des marchandises par chemin de fer.

La concurrence dans l'industrie ferroviaire a été traditionnellement limitée parce que cette industrie présente certaines des caractéristiques d'un monopole naturel. Cependant, il peut être utile de considérer qu'une société de chemins de fer est une entreprise intégrée verticalement qui fournit à la fois l'infrastructure - la voie ferrée - et les services de transport rendus possibles par la présence de ladite voie ferrée. Les études disponibles ne démontrent pas que la seconde activité fait intervenir des économies d'échelle caractéristiques d'un monopole naturel[9]. En outre, comme nous l'avons signalé au chapitre 4, même en présence d'économies d'échelle considérables, il peut y avoir place pour la concurrence. Tant qu'il n'y a pas de barrières à l'entrée dans le secteur, la menace de l'arrivée de nouveaux concurrents peut effectivement limiter les possibilités de bénéfices monopolistiques. La concurrence *pour* obtenir le marché peut remplacer efficacement la concurrence *au sein* du marché. Dans ce contexte, le capital nécessaire à la construction d'une voie ferrée constitue une barrière importante à l'entrée. Le transport ferroviaire, par

Graphique 5-3

Part du camionnage et du rail dans le total des expéditions de marchandises, mesuré selon la distance parcourue, Canada



Source : Transports Canada, *Définition et caractéristiques des marchés de camionnage : Analyse statistique*, Ottawa, janvier 1980, tableaux 1 et 38.

contre, ne nécessite pas d'investissement majeur dans des installations spécialisées ayant une très longue durée de vie. Il n'y a pas de barrières naturelles à l'entrée dans le sous-secteur du transport ferroviaire.

Pour tirer avantage des possibilités de concurrence, il est nécessaire d'établir un cadre réglementaire qui fasse la distinction entre l'infrastructure ferroviaire et la prestation des services de transport. La première nécessite une réglementation ou le recours à la propriété publique, comme c'est le cas pour tout monopole naturel. Cependant, le transport ferroviaire pourrait être soumis au jeu de la concurrence du marché plutôt qu'à la réglementation économique. Dans le cas présent, les règlements s'appliquant au transport ferroviaire seraient dominés par des considérations relatives à la sécurité et à l'entretien des voies.

L'idée de séparer la propriété de l'infrastructure de celle du service de transport n'est pas nouvelle. Aux États-Unis, les premiers chemins de fer n'étaient en réalité que cela – des voies ferrées dont l'utilisation était régie à peu près de la même façon que pour les autres modes de transport de l'époque, qu'il s'agisse des routes à péage ou des canaux. Ce n'est que vers le milieu des années 1880 que la structure intégrée actuelle a pris forme. Cependant, même à l'époque, certains prônaient déjà la séparation entre la voie ferrée et les services de transport :

> La fonction moderne de la compagnie de chemins de fer en tant que transporteur exclusif sur ses propres voies ferrées est devenue si familière, qu'il est assez difficile de se représenter exactement ce qu'était le concept à l'origine, soit celui d'une voie de communication sur laquelle de nombreux transporteurs pourraient se livrer concurrence [. . .]. Mais il n'y a pas nécessairement de lien entre les deux fonctions : la première de fournir la voie et la deuxième de transporter. Il y a encore moins de raisons juridiques pour lesquelles la compagnie ferroviaire devrait être le transporteur exclusif sur ses voies ferrées[10].

Plus récemment, l'idée d'une restructuration fondamentale de l'industrie du rail a gagné un certain nombre de partisans[11]. On peut lire la conclusion suivante dans un récent rapport :

> À une époque où l'industrie ferroviaire à travers le monde est en évolution rapide, on estime que les structures organisationnelles héritées de l'époque victorienne n'ont rien de sacré. Dans d'autres modes de transport, par exemple l'avion et le bateau, on prend pour acquis qu'il y a une distinction nette entre les entités (privées ou publiques) responsables de l'infrastructure et celles qui offrent les services de transport (qu'elles soient, elles aussi, privées ou publiques). On pourrait sans doute faire valoir que la nature fixe de la voie ferrée impose en quelque sorte cette intégration fonctionnelle qui a prévalu jusqu'à présent. Mais le fardeau de la preuve à l'égard de cette hypothèse revient à ceux qui la mettent de l'avant[12].

Les propositions gouvernementales

Le projet de loi C-126, déposé lors de la dernière session du Parlement dans le but de modifier la Loi nationale sur les transports, présente une série de propositions destinées à promouvoir la concurrence intramodale. Parmi celles-ci, on retrouve l'abrogation de l'article 279 de la Loi sur les chemins de fer qui permettrait aux expéditeurs de négocier avec un transporteur des contrats confidentiels au sujet des tarifs et d'autres aspects du service. En outre, des dispositions seraient introduites pour permettre aux expéditeurs captifs d'une seule ligne de chemin de fer d'avoir accès aux services d'un autre transporteur. Premièrement, la « limite de manœuvre inter-réseaux » – c'est-à-dire la distance à partir d'un point de raccordement auquel un expéditeur peut avoir un accès réglementé aux lignes d'une autre compagnie de chemins de fer – serait portée à 18 milles. Deuxièmement, un transporteur ferroviaire pourrait solliciter un droit de passage sur les voies d'une autre compagnie de chemins de fer dans un rayon de 30 milles de tout point de jonction. Troisièmement, un expéditeur ayant accès aux lignes d'un seul transporteur au point d'origine ou de destination mais qui aurait pu négocier un arrangement pour une partie du trajet avec un deuxième transporteur pourrait demander à l'organisme (que l'on propose de créer pour remplacer la CCT) d'établir un « tarif de lignes concurrentielles » jusqu'au point de raccordement ou à partir de celui-ci. Cet organisme pourrait en outre accorder des droits de passage ou ordonner un usage conjoint de la voie ferrée sur requête d'une société ferroviaire; le gouverneur en conseil pourrait également imposer de telles mesures sur dépôt d'un rapport de l'organisme établissant qu'« il en résulterait des gains d'efficience et des économies appréciables ».

Étant donné les pratiques qui règnent depuis fort longtemps dans cette industrie, on peut se demander si les mesures mises de l'avant suffiront à assurer la concurrence entre les transporteurs. Avec les changements proposés, l'industrie du transport ferroviaire des marchandises serait tout au plus un duopole. Même avec des contrats confidentiels, la concurrence dans une industrie si fortement concentrée est loin d'être garantie. Les contrats confidentiels pourront profiter à certains gros expéditeurs qui ont le choix de recourir à plus d'un transporteur. Mais dans bien des cas, les réseaux de voies ferrées ne se chevauchent pas, et il n'y aura aucune concurrence intramodale à moins que l'accès puisse être effectivement réglementé. L'efficacité des dispositions de la nouvelle loi en matière d'accès est loin d'être garantie car elle dépend de la volonté des transporteurs de profiter des nouvelles possibilités qui leur sont offertes, de la façon dont on calculera l'indemnité à verser au propriétaire de la voie ferrée et des critères que l'organisme et le gouverneur en conseil utiliseront pour déterminer si des gains d'efficience significatifs pourraient être réalisés en accordant un droit de passage. À cet égard, il est important d'attirer l'attention sur le fait que dans le document d'orientation du gouvernement, *Aller sans entraves*, on a prudemment exprimé le pouvoir d'imposer des droits de passage – l'intention étant que ce pouvoir ne soit utilisé qu'en des circonstances exceptionnelles, lorsqu'on sera certain qu'il en résultera des gains d'efficience et des économies appréciables[13].

En mettant l'accent sur la concurrence intramodale, le gouvernement a donné une nouvelle orientation importante à la politique en matière de transport. Mais alors que l'intention du gouvernement est de réduire la réglementation et de faire une plus grande place aux forces du marché, les réformes proposées ne visent fondamentalement qu'à favoriser un certain degré de « concurrence réglementée ». Mises à part les incertitudes relatives à l'administration de la loi, l'approche préconisée est inspirée d'une vision étroite de la concurrence. Les avantages qui pourraient découler de l'entrée de nouveaux concurrents susceptibles d'innover en matière de transport ferroviaire ne se matérialiseront pas. Et ces propositions ne contribueront pas davantage à la mise en œuvre des objectifs de la politique du gouvernement; en effet, il n'y aura encore aucune possibilité de tirer parti des avantages que présentent les contrats concurrentiels pour les services non commerciaux que le gouvernement souhaite appuyer.

Vers une restructuration de l'industrie ferroviaire

De l'avis du Conseil, il y a de bonnes raisons de restructurer l'industrie ferroviaire de manière à établir une distinction entre son volet monopolistique et son volet concurrentiel. Il est possible et souhaitable d'avoir une

concurrence réelle dans le transport ferroviaire, mais il faudrait pour cela permettre l'entrée de nouveaux concurrents dans l'industrie. Les entreprises spécialisées dans d'autres modes de transport et les gros expéditeurs devraient être incités à s'engager activement dans le transport ferroviaire.

5.1 Nous recommandons que dans l'élaboration des politiques visant à favoriser la concurrence dans le secteur du transport ferroviaire des marchandises, on considère la possibilité de faciliter l'entrée de nouvelles entreprises dans le segment des services de transport ferroviaire proprement dits. Une telle stratégie d'ouverture exigerait que les nouvelles entreprises qui satisfont à certaines exigences de base soient autorisées à faire du transport ferroviaire et qu'elles puissent avoir librement accès aux voies ferrées existantes.

On pourrait promouvoir de diverses façons l'entrée de nouveaux transporteurs dans l'industrie ferroviaire. Les dispositions du projet de loi pourraient être élargies de manière à faciliter l'obtention de droits de passage et à faire en sorte que quiconque satisfait aux exigences de base en matière de sécurité et d'assurance-responsabilité puisse entrer dans le secteur du transport ferroviaire. Au lieu de réglementer les activités du CN et du CP en tant que fournisseurs de voies ferrées, on pourrait confier la gestion de toutes les voies à une nouvelle entreprise publique. Cela exigerait de nationaliser les voies ferrées du CP et de séparer les opérations ferroviaires du CN de ses autres activités. Une troisième solution serait de créer une entreprise ferroviaire publique uniquement à partir de l'infrastructure du CN.

Nous croyons que cette dernière formule présente beaucoup d'avantages, en permettant de profiter du fait que le gouvernement est propriétaire de l'une des principales compagnies de chemins de fer au Canada. Il serait certainement plus facile de promouvoir l'entrée de nouveaux transporteurs dans ce secteur par l'intermédiaire d'une entreprise ferroviaire publique que par des mécanismes de réglementation visant à favoriser l'accès aux voies ferrées. Le réseau de voies ferrées qui appartient déjà à l'État constitue une assise suffisante pour stimuler la concurrence intramodale dans l'industrie du transport des marchandises par chemins de fer.

En vertu de la troisième solution, les transporteurs éventuels déposeraient une demande auprès de la nouvelle société d'État pour obtenir l'autorisation de fournir un service donné sur la « voie ferrée publique ». La société possédant les voies s'occuperait de leur entretien, du contrôle et de la coordination de la circulation des trains sur son réseau, de l'émission des permis d'exploitation, ainsi que de l'établissement des taux et des conditions d'entrée. La nouvelle société pourrait également avoir la responsabilité d'assurer certains services ferroviaires non rentables qui sont jugés nécessaires dans l'intérêt public, comme le service que le CN fournit à Terre-Neuve et celui qui existe sur diverses lignes secondaires dans les Prairies. Dans une industrie concurrentielle, ces services seraient fournis par les transporteurs qui seraient en mesure de satisfaire aux exigences prescrites, au coût le plus bas. On pourrait en outre confier à la nouvelle entreprise publique la responsabilité de l'administration de la procédure d'appel d'offres, ainsi que la surveillance et le respect des conditions des contrats accordés.

La nouvelle société ferroviaire n'a qu'à assumer la propriété des voies ferrées canadiennes du CN et à prendre en charge les activités connexes d'entretien et de gestion. Toutes les autres activités pourraient être laissées sous le contrôle de la société d'État actuelle. Cependant, étant donné que le CN serait l'un des transporteurs, il n'aurait aucune responsabilité distincte en regard des politiques du gouvernement. Les services non commerciaux que le CN fournit à l'heure actuelle seraient confiés à contrat aux transporteurs qui seraient en mesure de les fournir dans les conditions les plus favorables. Le CN devenant véritablement une entreprise commerciale, il n'y aurait aucune raison pour qu'il demeure une entreprise publique. Nous considérons que la privatisation serait une conséquence logique de la séparation des fonctions que nous préconisons. Cependant, il s'agit là à notre avis d'une question secondaire; les principaux gains à réaliser proviendraient non pas de la vente du CN mais de la création d'une entreprise ferroviaire distincte et de l'intensification de la concurrence dans le transport des marchandises par chemin de fer.

Alors que CP Rail pourrait continuer à fonctionner comme une entreprise ferroviaire classique, il faudrait s'assurer que les expéditeurs captifs du réseau de ce transporteur puissent eux aussi bénéficier de la concurrence intramodale. Une façon d'y parvenir serait d'exiger que le CP donne un droit de passage à d'autres transporteurs lorsque les expéditeurs ne peuvent avoir accès au réseau public de voies ferrées. L'entreprise ferroviaire publique ou un organisme de réglementation distinct aurait la responsabilité de faire respecter cette exigence et de voir à ce que les conditions et les tarifs établis pour l'utilisation des voies ferrées soient raisonnables.

Bien que notre proposition comporte un élément de nouveauté par rapport à ce qui se passe à l'heure actuelle dans l'industrie ferroviaire, la séparation de l'infrastructure et des services de transport est une formule organisationnelle qui existe déjà dans d'autres modes de transport. Il est techniquement possible d'en arriver à des modalités de fonctionnement harmonieuses dans ce secteur, tout comme c'est le cas pour le transport routier, le transport aérien et la navigation. Dans ces

secteurs, des organismes distincts entretiennent les installations fixes, assurent le contrôle de la circulation, établissent des règlements d'exploitation et accordent des permis aux particuliers.

Les pratiques actuelles dans l'industrie ferroviaire viennent également confirmer la faisabilité du modèle que nous proposons. Les compagnies de chemins de fer accordent des droits de circulation ou exploitent en commun des voies ferrées lorsque de tels arrangements sont mutuellement profitables. Dans ces cas, le propriétaire de la voie ferrée a eu à résoudre plusieurs des questions qui sont susceptibles de se poser aux autorités ferroviaires : le prix à demander aux usagers, les règlements d'exploitation, la répartition du trafic, la responsabilité civile et le droit de mettre fin à une entente. Un examen de ces aspects a montré qu'il n'y avait guère de difficultés majeures sur le plan opérationnel[14]. L'expérience indique que des ententes peuvent intervenir pour l'utilisation d'une même voie ferrée par plusieurs transporteurs.

De façon générale, nous voulons souligner le fait que nous appuyons sans réserve les propositions législatives récentes du gouvernement qui accordent une attention particulière à la concurrence intramodale. Cependant, pour que les forces du marché puissent jouer pleinement, il est nécessaire d'élargir l'accès aux voies ferrées existantes et d'encourager l'entrée de nouveaux transporteurs (privés et commerciaux) dans l'industrie.

Le transport des voyageurs

Le transport des voyageurs par chemin de fer diffère des autres services de transport mentionnés dans ce chapitre dans la mesure où son existence repose essentiellement sur le soutien financier des contribuables. Les subventions accordées à VIA Rail en 1985 dépassent les 600 millions de dollars, soit environ 85 $ par voyageur. Alors que ces subventions peuvent se justifier par le désir de desservir des localités éloignées, par la valeur symbolique d'un réseau ferroviaire transcontinental de transport des voyageurs, ou par les coûts inférieurs du rail au chapitre de l'environnement – dans certains cas – par comparaison avec l'automobile, la valeur de ces avantages ainsi que le mode et le niveau appropriés de financement sont avant tout une question de jugement politique. Cependant, ce n'est que lors du dépôt de la nouvelle loi plus tôt cette année que le gouvernement fédéral a vraiment tenté d'articuler ses objectifs dans le domaine du transport des voyageurs par chemin de fer. L'absence d'une politique gouvernementale cohérente a singulièrement compliqué le rôle de VIA Rail, la société de la Couronne responsable d'assurer un service de trains de voyageurs.

Historique

La société VIA Rail Canada Inc. a été fondée en 1977 pour assumer la gestion et la commercialisation des services ferroviaires voyageurs du CN et de CP Rail. La société a été établie par l'affectation d'un crédit symbolique d'un dollar et par un décret du Cabinet énonçant les règlements qui doivent régir les ententes passées entre le ministre des Transports, VIA Rail et les compagnies de chemins de fer. VIA Rail ne dispose toujours pas d'un mandat législatif.

VIA Rail conclut des ententes avec les compagnies de chemins de fer pour le transport des voyageurs ainsi que pour l'entretien des gares et du matériel. La société possède ses propres voitures et assume directement la responsabilité de la commercialisation, de la billeterie, de la publicité et de la promotion, ainsi que des services à bord des trains. Plus récemment, VIA Rail a cherché à réduire sa dépendance à l'égard du CN et du CP en faisant l'acquisition ou en construisant ses propres gares et ses propres ateliers de réparation du matériel roulant. Un grand centre d'entretien a récemment été ouvert à Toronto et un autre est en construction à Montréal. Cependant, la plupart des services actuels sont assurés à contrat par les sociétés de chemins de fer, notamment l'exploitation des trains de voyageurs, l'entretien des voies ferrées, le contrôle de la circulation, les communications, l'exploitation de certaines gares ainsi qu'une partie des activités d'entretien et de réparation.

La création de VIA Rail s'explique en grande partie par la préoccupation du gouvernement face à l'augmentation incessante des subventions au titre du transport des voyageurs par chemin de fer. Mais les montants déboursés pour couvrir les pertes d'exploitation de VIA Rail n'ont pas cessé de s'accroître (tableau 5-2). Le ratio des recettes aux coûts d'exploitation, qui a baissé de 37 à 30 % entre 1972 et 1979, lorsque les sociétés de chemins de fer se voyaient rembourser 80 % des pertes qu'elles subissaient dans leurs services voyageurs, a continué de chuter; en 1985, il était au-dessous de 28 %. Les recettes par kilomètre-voyageur n'ont pas suivi la courbe de croissance des coûts par kilomètre-voyageur, qui ont presque doublé entre 1980 et 1985. Il est intéressant de noter que la société Amtrak, qui est la contrepartie américaine de VIA Rail, a réussi pour sa part à maîtriser la hausse des coûts. Chez ce transporteur, le rapport entre les recettes et les coûts s'est effectivement accru de 40 à 53 % entre 1980 et 1985[15].

Le déficit grandissant de VIA Rail est attribuable à un certain nombre de facteurs. Le fait que le gouvernement n'ait pas établi de priorités pour le service ferroviaire voyageurs a favorisé l'apparition de toute une gamme de services fortement subventionnés. Ceux-ci comprennent non seulement les services ferroviaires aux

Tableau 5-2

VIA Rail Canada : Indicateurs financiers et statistiques d'exploitation, 1979–1985

En milliers de dollars

	Frais d'exploitation	Recettes des services voyageurs	Perte d'exploitation	Autres recettes[1]	Perte avant financement public	Financement public[2]	Dépenses en immobilisations nettes
1979	349 416	106 644	242 772	605	242 167	231 816	53 659
1980	459 163	140 081	319 082	420	318 662	320 085	90 238
1981	580 779	164 786	415 993	3 114	412 879	412 006	109 447
1982	602 067	161 994	440 073	16 966	423 107	431 620	114 115
1983	642 128	173 325	468 803	21 188	447 615	451 200	135 132
1984	595 020	177 041	417 979	24 046	393 933	397 796	153 649
1985	724 703	201 393	523 310	4 307	519 003	523 602	153 928

1 Comprennent surtout les intérêts sur l'encaisse investie.
2 Paiements reçus en vertu du contrat d'exploitation de services ferroviaires voyageurs.
SOURCE VIA Rail Canada Inc., *Rapports annuels*.

localités éloignées et les trains transcontinentaux – qui peuvent se justifier en regard des objectifs de la Loi nationale sur les transports – mais aussi des services offerts sur des trajets où un vaste éventail de services concurrents sont disponibles. En 1981, une directive du Cabinet ayant pour effet de mettre fin au service sur environ 20 % du réseau de VIA Rail a contribué à réduire la croissance des pertes d'exploitation de la société d'État, sans toutefois les éliminer. En 1984 et 1985, un certain nombre de ces services ont été réintroduits.

Si VIA Rail a eu de la difficulté à contrôler ses coûts par kilomètre, il faut en trouver l'explication dans les lacunes fondamentales que comportent les arrangements institutionnels en vertu desquels cette société fonctionne. VIA Rail a la responsabilité de planifier les itinéraires et les services ainsi que d'établir les prix, mais les décisions de la direction de l'entreprise qui ont une incidence budgétaire doivent être passées en revue par le ministre des Transports et approuvées par le Conseil du Trésor. Cela réduit considérablement la liberté d'action de la direction et du conseil d'administration de la société d'État. Les exigences relatives aux approbations budgétaires empêchent VIA Rail de faire effectivement de la planification, qu'il s'agisse des services qu'elle fournit (ce qui a une incidence sur son budget d'exploitation) ou du matériel qu'elle utilise (ce qui a une incidence sur son budget d'immobilisations).

L'état et la désuétude du matériel ont, en fait, constitué un problème majeur pour VIA Rail. Les voitures servant au transport des voyageurs et les locomotives achetées à l'origine du CN et de CP Rail datent maintenant de 30 ans ou plus. Cet équipement est peu fiable et guère attirant, et il a nui aux efforts de la société en vue de se donner une réputation raisonnablement bonne quant à la ponctualité du service. Même si VIA Rail a fait l'acquisition de nouveaux trains LRC (léger, rapide, confortable) pour le corridor Québec-Windsor, ceux-ci ne représentent que 10 % de son parc ferroviaire. Par ailleurs, ces nouveaux véhicules ont connu plus que leur part de problèmes de rodage.

VIA a également dû subir des contraintes de taille dans ses négociations avec le CN et CP Rail pour la prestation de services. Ces problèmes d'ordre contractuel sont reliés, en partie, à la structure de l'industrie ferroviaire au Canada. Si un certain nombre d'entreprises étaient en concurrence pour obtenir les contrats offerts par VIA Rail, nous disposerions facilement de renseignements sur ce qu'il en coûte pour fournir des services voyageurs. Le contrat serait aussi plus facile à faire respecter car la société d'État pourrait mettre fin à l'entente en cas de mauvaise exécution. Étant donné que ces possibilités ne s'offrent pas, la seule façon pour VIA Rail d'exercer une influence sur le coût des services ferroviaires réside dans la négociation d'un contrat comportant des mesures d'incitation appropriées. Même si elle disposait d'une totale liberté de négociation, VIA Rail serait dans une position de négociation relativement faible tant que le gouvernement demeure engagé à maintenir des services de trains de voyageurs et est prêt à assumer des déficits sans cesse croissants à ce titre. Mais dans les faits, VIA Rail n'a eu qu'une très faible marge de manœuvre. La société d'État doit rembourser aux chemins de fer des coûts évitables à long terme en rapport avec les services voyageurs, étant donné que ces coûts sont calculés conformément à une ordonnance de la CCT (R-6313). En essence, cela a permis aux compagnies de chemins de fer de transférer leurs coûts à VIA Rail, avec pour résultat que le CN et le CP n'ont été

aucunement incités à améliorer leur efficience[16]. Même si les contrats comportent des primes d'incitation pour favoriser le respect des horaires, celles-ci sont assez modestes et n'ont été que d'une utilité limitée jusqu'ici. On ne peut pas pénaliser une compagnie de chemins de fer si ses trains sont en retard à cause d'une panne de matériel – alors que c'est là l'une des principales raisons pour lesquelles les trains ne sont pas souvent à l'heure.

Par ailleurs, VIA Rail ne peut pas surveiller les activités des transporteurs ferroviaires de manière à s'assurer que les normes de rendement imposées – et, par conséquent, les coûts – demeurent raisonnables. La seule vérification des coûts des opérations ferroviaires est celle effectuée par la CCT, et encore s'agit-il simplement de vérifier que le calcul des coûts par la compagnie de chemins de fer est fait conformément aux règlements de la Commission. Ces dispositions ont pour effet de priver VIA Rail d'à peu près tout contrôle sur les montants versés aux deux transporteurs ferroviaires, même si ces déboursés interviennent pour environ les deux tiers des dépenses d'exploitation de la société.

À part le problème du contrôle des coûts, les arrangements qui lient VIA Rail aux sociétés de chemins de fer font qu'il lui est très difficile de prendre des décisions éclairées sur la qualité qu'il convient de donner au service ferroviaire. VIA Rail fait des versements mensuels au CN et au CP sur la foi d'une estimation des coûts, et les comptes font l'objet d'un redressement final après la fin de l'année financière. Avec un tel système de comptabilité, VIA ne peut pas savoir à l'avance ce que seront ses coûts. Il lui est également difficile de déterminer ce que coûtent exactement certains aspects spécifiques liés à la qualité du service. Ces problèmes devront être résolus pour que VIA Rail soit en mesure de mieux saisir l'impact sur les recettes et les coûts d'exploitation de diverses options en matière de service, et de minimiser ainsi sa dépendance à l'égard du trésor public[17].

L'augmentation du déficit au chapitre du transport ferroviaire des voyageurs au cours de la dernière décennie est également imputable en partie aux coûts additionnels inhérents à l'administration de la société VIA Rail. Le total des frais généraux encourus pour les services voyageurs (y compris les coûts imputés par les sociétés de chemins de fer) s'est accru sensiblement suite à la création d'une entreprise publique distincte.

Les changements proposés

Le projet de loi présenté au Parlement en février dernier s'attaque à certains de ces problèmes. La Loi nationale sur le transport ferroviaire des voyageurs qui est proposée devrait donner à VIA Rail le mandat législatif clair qu'elle n'a jamais eu, en plus de préciser les objectifs du gouvernement dans le domaine des services ferroviaires offerts aux voyageurs et de remédier aux problèmes que posent les dispositions administratives régissant les rapports entre VIA Rail, le CN et CP Rail. Le gouvernement a pour objectif immédiat de ramener de 600 millions de dollars qu'il était en 1985-1986 à 400 millions en 1989-1990 le soutien financier qu'il apporte à VIA Rail (lequel comprend des subventions au titre des frais d'exploitation, des frais d'immobilisations et de l'aide à la main-d'œuvre).

En vertu du projet de loi, le rôle de VIA Rail consisterait à gérer et à exploiter les services voyageurs de manière à minimiser la contribution financière que doit faire le gouvernement. Le projet de loi énonce des objectifs de rendement financier spécifiques pour chacune des quatre catégories de services voyageurs. Dans le corridor Québec-Windsor, l'objectif visé est que l'exploitation fasse ses frais à 100 %. Le taux de couverture devrait être de 60 % pour les services transcontinentaux et de 40 % pour les services régionaux (par exemple Sydney-Halifax, Sherbrooke-Montréal, Toronto-North Bay). Aucun objectif financier n'est fixé pour quatre services en régions éloignées considérés comme essentiels.

Le maintien de l'aide gouvernementale à l'égard de ces services dépend de la capacité de VIA Rail d'atteindre les objectifs financiers fixés. La Loi prévoit l'annulation automatique de tout service situé dans le corridor central ou de tout service régional qui ne réussit pas à couvrir sa part prévue des coûts pendant deux années consécutives, après le 31 décembre 1986. Les services transcontinentaux ne peuvent pas être éliminés, mais ils peuvent être limités à un maximum de trois liaisons par semaine, si la cible visée n'est pas atteinte. Un service sur le point d'être annulé pourrait être maintenu si le gouverneur en conseil trouve des éléments lui permettant de conclure qu'une amélioration sensible du rendement est imminente ou si une province ou un autre organisme est prêt à compenser VIA Rail pour les coûts engagés au-delà de l'objectif prescrit.

La nouvelle législation accorde une plus grande latitude à VIA Rail pour négocier des accords d'indemnisation avec le CN et CP Rail. Si VIA Rail et une société de chemins de fer ne peuvent s'entendre, le gouverneur en conseil peut prescrire le paiement approprié. L'indemnité versée aux compagnies de chemins de fer consiste en un paiement pour les coûts directs encourus dans la prestation des services voyageurs, auquel s'ajoute un paiement de nature incitative, calculé en fonction du rendement, et qui vise à contribuer raisonnablement aux coûts communs de l'exploitation ferroviaire. Cet arrangement est semblable à celui qu'utilise Amtrak présentement aux États-Unis et qui semble don-

ner de bons résultats[18]. Une disposition importante du nouveau projet de loi exige que l'on donne à VIA Rail l'accès aux documents et à tous les renseignements nécessaires aux fins de négocier une entente ou de vérifier les frais imputés. Le projet de loi prescrit également que les trains de voyageurs doivent avoir la priorité en cas de conflit avec d'autres services du CN et de CP Rail.

En vertu du projet de loi, VIA Rail soumettra chaque année un barème de tarifs à l'approbation du ministre des Transports. La CCT n'aura plus autorité en matière de tarification ainsi qu'en regard de la fréquence et du niveau des services offerts aux voyageurs.

Évaluation des diverses solutions

En évaluant le cadre législatif proposé, il est important de voir, en premier lieu, s'il fournit des éléments d'incitation suffisants pour que le conseil d'administration et la direction de VIA Rail puissent s'acquitter efficacement des responsabilités qui leur sont confiées et, en deuxième lieu, si cela permettra à la société d'État de passer des contrats en vertu desquels elle pourra recourir à des stimulants appropriés pour que le CN et CP Rail exécutent efficacement les tâches qui leur incombent. Les arrangements actuels ne font ni l'un ni l'autre.

En définissant plus clairement les objectifs du gouvernement, la nouvelle législation jette la base d'un cadre nettement amélioré pour le contrôle des activités de VIA Rail. Cependant, elle ne fait pas disparaître complètement l'incohérence actuelle entre les responsabilités étendues de VIA Rail en regard de la gestion des services ferroviaires voyageurs et l'autorité limitée dont elle dispose. En vertu du système proposé, VIA Rail n'aura toujours pas la capacité de prendre certaines décisions importantes en rapport avec la poursuite des objectifs du gouvernement dans le domaine du transport des voyageurs par chemin de fer. Par sa contribution au plan d'ensemble et au budget d'exploitation de la société d'État, ainsi que par la façon dont il réagira au barème de tarifs proposé par VIA Rail, le gouvernement aura une influence déterminante sur les coûts et les recettes du transport ferroviaire des voyageurs. Cependant, comme le gouvernement doit autoriser toutes les dépenses en capital, l'un des principaux facteurs ayant contribué à la faible performance de VIA Rail – à savoir la désuétude et la piètre qualité du matériel – demeure hors du contrôle de la direction de l'entreprise.

L'enjeu fondamental qui nous intéresse ici est présent dans la plupart des entreprises publiques, et nous nous y arrêterons plus en détail aux chapitres 8 et 9. Le message général qui se dégage de ces chapitres est que, même s'il est souhaitable de préciser les responsabilités des entreprises publiques, il est également nécessaire de donner au conseil d'administration et à la direction suffisamment de pouvoir pour qu'ils puissent s'acquitter efficacement de leurs responsabilités. À cet égard, les exigences actuelles en ce qui a trait à l'approbation des budgets d'exploitation et d'immobilisations de VIA Rail, ainsi que de son plan directeur, invitent la critique.

Dans les chapitres subséquents, nous insistons également sur la nécessité de disposer d'un système de surveillance adéquat, susceptible de fournir l'assurance qu'une entreprise publique remplit son mandat. En vertu du projet de loi, VIA Rail devra faire rapport annuellement sur son rendement financier, à la fois pour l'ensemble de ses opérations et pour les divers trajets ou services. Le système de surveillance devrait également comporter un examen spécifique des coûts qui se trouvent sous le contrôle direct de VIA Rail. Par exemple, les dépenses inhérentes à l'administration générale et à la prestation des services à bord des voitures devraient être examinées, et l'on devrait suivre de près divers indicateurs de productivité (par exemple, le coût par kilomètre) afin de s'assurer que ces coûts sont effectivement contrôlés.

S'agissant des rapports entre VIA Rail et le gouvernement, il est également important de se demander si le recours à une entité quasi autonome est souhaitable. Les activités de VIA Rail seraient-elles mieux menées au sein d'un ministère ? Si VIA Rail était un organisme engagé uniquement dans l'achat de services pour les voyageurs, il n'y aurait guère à perdre en absorbant cette société dans un ministère existant. Cependant, VIA Rail est directement engagée dans le processus de production par le biais d'activités comme la commercialisation et la promotion, l'entretien et la prestation de services à bord des voitures. Une formule organisationnelle qui permet de soustraire ces activités aux nombreuses règles et contraintes qui s'appliquent aux ministères présente donc un avantage certain.

La législation proposée permettra également de marquer des progrès en regard du deuxième grand problème que nous avons décrit – les lacunes du cadre institutionnel qui régit actuellement les arrangements contractuels entre VIA Rail et le CN et CP Rail. En vertu du projet de loi, VIA Rail aura le droit de vérifier les frais que lui imputent les sociétés de chemins de fer. Dans cette tâche, VIA Rail pourra s'appuyer sur les exigences spécifiées dans la Loi à l'effet que les coûts aient été engagés de façon raisonnable et efficace par la compagnie de chemins de fer. Ayant accès à plus de renseignements, VIA Rail se trouvera également en meilleure position pour déterminer la qualité requise pour les services qu'elle doit fournir aux voyageurs sur les divers itinéraires. Les primes d'incitation versées au CN et au CP seront beaucoup plus importantes en vertu du nouveau

système, et cela devrait aider VIA Rail à obtenir une meilleure performance des deux sociétés de chemins de fer. Cependant, il sera peut-être encore difficile d'enregistrer des progrès au niveau de la ponctualité des trains si les retards sont dus principalement à des pannes de matériel, dont on ne pourra pas tenir responsables les sociétés de chemins de fer.

L'influence favorable des cibles financières sur la position de négociation de VIA Rail pourrait être tout aussi importante que les modifications apportées aux dispositions concernant les coûts. Si l'on doit tirer des avantages à ce chapitre, il faut que la menace de l'abandon du service soit réelle. À cet égard, il est important de noter que, même si la législation permet au gouverneur en conseil de retarder la suppression des services qui n'ont pas atteint les objectifs financiers prescrits, le report ne peut aller au-delà de deux ans, sans possibilité de prolongement.

La nouvelle loi pourrait contribuer à améliorer le contexte dans lequel se déroule les négociations entre VIA Rail et les compagnies de chemins de fer, mais ce processus sera toujours difficile en raison de la structure même de l'industrie ferroviaire. Avec les nouvelles dispositions, VIA Rail se trouverait dans une meilleure position pour négocier et faire respecter les ententes contractuelles, mais elle continuerait de subir un désavantage considérable en comparaison d'une entreprise qui pourrait acheter les services dont elle a besoin sur un marché concurrentiel. Ainsi, même si VIA Rail aura la possibilité de vérifier les frais qui lui sont imputés, cet exercice restera onéreux et fort compliqué – dans la plupart des cas – par le manque de normes en regard desquelles évaluer l'efficacité de la prestation des services confiés en sous-traitance. Ces problèmes ne se poseraient pas s'il y avait plusieurs concurrents sur le marché prêts à fournir les services dont VIA Rail a besoin.

Ces considérations sont pertinentes, car la plupart des services que VIA Rail achète pourraient faire l'objet d'un marché concurrentiel. Comme nous l'avons fait valoir précédemment dans ce chapitre, il n'y a que les voies ferrées proprement dites qui présentent les caractéristiques techniques d'un monopole naturel. Il n'y a aucune barrière *inhérente* à l'entrée qui ferait que les services de transport par chemins de fer constitueraient inévitablement un monopole. Si l'on donnait librement accès aux voies ferrées, comme nous l'avons proposé dans la section qui précède, le transport ferroviaire des voyageurs pourrait faire l'objet d'un appel d'offres. Les transporteurs actuels et potentiels pourraient se livrer concurrence dans le but d'obtenir un contrat pour la prestation de certains services de transport des voyageurs, comme ils le feraient pour tout autre service ferroviaire non commercial.

Même si la possibilité de recourir à la formule des marchés concurrentiels est limitée en raison de la structure actuelle de l'industrie, il n'en reste pas moins que des progrès peuvent être réalisés dans ce domaine. Même en ce qui concerne la prestation de services de transport des voyageurs, VIA Rail pourrait réduire sa dépendance à l'égard du CN et du CP. Après avoir négocié l'accès aux voies ferrées avec les deux sociétés de chemins de fer, VIA Rail pourrait passer des contrats avec d'autres transporteurs pour la fourniture de services spécifiques. Si ces transporteurs sous contrat utilisaient leur propre matériel plutôt que celui de VIA Rail, il y aurait alors plus de possibilités d'innovation et d'économies au chapitre des coûts, et VIA Rail n'aurait plus à s'occuper de l'entretien du matériel. Cependant, même si c'était le matériel de VIA Rail qui était utilisé (ce qui pourrait s'avérer nécessaire jusqu'à ce que l'offre se développe suffisamment sur ce marché), l'avènement d'une certaine concurrence dans ce secteur d'activité serait vraisemblablement bénéfique. Les services de transport que VIA Rail a dû acheter auprès du CN et du CP ont eu tendance à être très coûteux. En raison du manque de pression concurrentielle et du fait que le CN et le CP étaient en mesure de transférer leurs coûts à VIA Rail, les contrats de travail qui ont été négociés comportent des dispositions qui vont à l'encontre des efforts visant à contrôler les coûts du transport ferroviaire des voyageurs – en particulier une formule de rémunération pour les mécaniciens de locomotives et les conducteurs de trains basée sur un taux horaire plutôt que sur la distance parcourue[19].

VIA Rail a effectivement tenté de réduire sa dépendance à l'égard du CN et du CP, même si elle a choisi de le faire en répondant elle-même à ses propres besoins et en absorbant graduellement bon nombre des employés des deux sociétés de chemins de fer qui travaillaient dans les services voyageurs. Cette stratégie est acceptable dans le cas d'activités comme l'entretien, qui nécessitent la construction d'installations spécialisées et coûteuses; le genre de contrat à long terme requis pour inciter une société privée à construire de telles installations soulèverait des problèmes qui ne sont pas étrangers à ceux que VIA Rail éprouve dans ses relations avec le CN et le CP. De façon générale, cependant, l'expansion de VIA Rail pourrait rendre plus difficiles les rajustements susceptibles d'être nécessaires en marge de la politique gouvernementale dans le domaine du transport ferroviaire des voyageurs. Le système doit être apte à faciliter l'abandon des services en regard desquels on ne peut atteindre les objectifs financiers prescrits. Une façon d'y parvenir est d'exercer un contrôle sur la croissance des effectifs de VIA Rail et de recourir, lorsque cela est possible, à la sous-traitance sur des marchés concurrentiels pour surmonter les problèmes que pose la dépendance de la société d'État à l'égard du CN et du CP.

En règle générale, nous appuyons d'emblée les recommandations contenues dans le projet de loi C-97. Celles-ci permettront de préciser les objectifs du gouvernement en matière de transport ferroviaire et d'améliorer la capacité de VIA Rail de négocier des contrats avec le CN et le CP. Par conséquent,

5.2 Nous recommandons que les réformes nécessaires contenues dans le projet de loi C-97 (déposé lors de la première session du 33e Parlement) soient combinées aux changements (décrits en détail au chapitre 9) qui auraient pour effet d'étendre les pouvoirs du conseil d'administration de VIA Rail et d'accroître sa capacité d'atteindre les objectifs précisés dans le projet de loi. Nous incitons également VIA Rail à considérer attentivement la possibilité de recourir à des appels d'offres concurrentiels comme moyen de réduire sa dépendance actuelle envers le CN et le CP.

Le transport aérien

Il y a un certain nombre de transporteurs aériens du secteur public au Canada, mais l'histoire de l'entreprise publique dans l'industrie du transport aérien est, dans une large mesure, l'histoire d'Air Canada. Cette société a toujours détenu une part importante du marché national et a toujours été l'instrument principal de la politique fédérale en matière de transport aérien. Jusqu'à tout récemment, cette politique s'appuyait sur un système de réglementation axé principalement sur le besoin de protéger la position et le rôle d'Air Canada.

Les grandes étapes historiques

En créant les Lignes aériennes Trans-Canada en 1937 comme filiale du CN, le gouvernement voulait établir le même lien – d'un littoral à l'autre – dans les airs que celui qui avait été réalisé sur terre. La nouvelle compagnie d'aviation se vit confier le mandat d'assurer un service aérien transcontinental et de fournir d'autres services « désignés par le gouvernement comme étant d'intérêt public ». Dans les années qui suivirent, le réseau des lignes desservies par la société d'État fut étendu graduellement par le biais d'ententes entre la compagnie d'aviation et le ministre des Transports, l'organisme de réglementation (la Commission des transports aériens, de 1944 à 1967) donnant son approbation formelle en accordant les permis d'exploitation requis. La société des Lignes aériennes Trans-Canada est ainsi devenue le principal transporteur aérien de l'Atlantique au Pacifique. Les transporteurs privés étaient confinés à des routes secondaires, principalement sur des axes nord-sud. Même si le CP a été autorisé à opérer sur le marché international en 1949, la société Trans-Canada a conservé son monopole sur les itinéraires transcontinentaux jusqu'en 1959.

Au cours de cette période, la société Trans-Canada a ajouté des lignes et des services en réponse aux pressions politiques qui s'exerçaient mais aussi pour mettre en œuvre des directives ministérielles précises. Les bénéfices que le transporteur aérien retirait de ses activités transcontinentales et internationales lui permettaient de financer les services offerts aux petits centres et aux localités éloignées. Dans ce régime d'interfinancement, la société Trans-Canada tentait de maintenir une rentabilité d'ensemble appropriée. Gordon McGregor, président de la société Trans-Canada de 1948 à 1968, a décrit dans les termes qui suivent la façon dont la société utilisait les taux d'amortissement pour atteindre un niveau de rentabilité acceptable :

> Il (Donald Gordon, président du CN), tout autant que moi, sommes sensibles au fait que si, dans les bonnes années, le bilan financier de la compagnie était tant soit peu profitable, cela aurait pour effet, d'une part, d'attirer inopportunément l'attention des autres exploitants qui voudraient empiéter sur nos itinéraires et, de l'autre, d'inciter le gouvernement à céder à leurs sollicitations. Par contre, dans les périodes plus difficiles, le taux d'amortissement pourrait être allégé, et la durée de service comptable des appareils allongée, dans le feu des efforts pour en arriver à produire un bilan positif[20].

Les directives ministérielles ont également eu une influence sur les investissements de la compagnie aérienne et ses achats d'équipement. La société d'État a dû acheter des appareils North Star après la Deuxième Guerre mondiale afin de soutenir l'industrie aéronautique canadienne. Le gouvernement est intervenu au début des années 60 pour empêcher la société de fermer graduellement sa base d'entretien de Winnipeg – une mesure qui, selon des estimations, aurait coûté environ 20 millions de dollars à la compagnie entre 1966 et 1973. Cependant, dans d'autres circonstances, la direction de la société a eu le dernier mot, parfois même lorsque des pressions considérables s'exerçaient. Elle a acheté des DC-8F en 1961 malgré les efforts d'un puissant groupe d'intérêts qui favorisait l'achat du CL-44. Les vues de la direction ont prévalu de la même façon en 1963 lorsque le choix s'est porté sur le DC-9 plutôt que sur la Caravelle française, même si cette décision a provoqué, à l'époque, un débat fort acerbe.

En 1959, CP Air recevait l'autorisation d'exploiter une liaison aérienne transcontinentale reliant Vancouver à Montréal. Mais cela ne suscita guère de concurrence, favorisant au contraire l'émergence d'un système de répartition du marché entre les deux transporteurs nationaux. La politique régionale en matière de transport aérien, annoncée en 1966, a également contribué à limiter la concurrence. En vertu de cette politique, un seul transporteur était désigné comme instrument principal du développement des services aériens régionaux

et locaux dans chacune des cinq régions du pays et dans le Nord[21]. Les transporteurs régionaux devaient fournir des services réguliers qui venaient compléter, et non concurrencer, ceux du CN et d'Air Canada. Les opérations des compagnies aériennes régionales furent soutenues par des subventions tout comme elles ont profité d'une libéralisation des règlements concernant les vols nolisés, ce qui leur a permis d'entrer sur le marché des services long courrier qui offrait de bonnes perspectives de rentabilité.

Depuis le milieu des années 70, on a assisté à un assouplissement progressif des restrictions réglementaires à la concurrence et à une évolution fondamentale du statut et du rôle d'Air Canada (le nom donné en 1964 à la compagnie aérienne nationale). En 1978, le Parlement adoptait une nouvelle Loi d'Air Canada, qui visait à dissiper la confusion au sujet des objectifs de la compagnie aérienne exigeant qu'elle « tienne dûment compte de solides principes commerciaux et, en particulier, envisage de réaliser des bénéfices ». La Loi faisait disparaître tout lien entre le transporteur aérien et le CN, et elle prévoyait la possibilité qu'Air Canada soit dédommagée pour ses activités non rentables, à la discrétion du gouvernement. La nouvelle Loi donnait à la Commission canadienne des transports le pouvoir d'approuver les requêtes d'Air Canada concernant les routes aériennes, ce qui plaçait la société d'État sur un pied d'égalité avec les autres transporteurs devant cet organisme.

Les pressions en vue d'une libéralisation du cadre de réglementation s'intensifièrent avec l'adoption, en 1978, de la Loi sur la déréglementation des compagnies aériennes aux États-Unis. Au début des années 80, la politique protectionniste du Canada en matière de transport aérien – fondée sur des divisions géographiques, des instruments d'intervention privilégiés et des itinéraires protégés – s'était considérablement émoussée. Une concurrence presque sans restriction était apparue sur les liaisons transcontinentales. Les limites régionales avaient eté enfreintes, menaçant le statut « privilégié » des transporteurs régionaux ainsi que leur part du marché des vols nolisés. Parallèlement, l'accroissement de la concurrence faisait ressortir la faiblesse des transporteurs régionaux dans les provinces centrales, ce qui a mené, dans certains cas, à l'acquisition par l'État d'entreprises ayant appartenu jusque-là au secteur privé[22].

En 1984, un autre pas important vers l'abandon de la politique protectionniste a été franchi avec la divulgation de la Nouvelle politique canadienne sur les transports aériens. La politique en matière de transport aérien régional fut mise au rancart, tout comme les désigna tions de transporteurs « nationaux » et « régionaux ». Une réglementation plus libérale – mais différenciée – remplaça le régime de protection jusque-là en vigueur. Les transporteurs furent autorisés à réduire leurs prix après deux ans et à demander l'accès à tout itinéraire (et non seulement dans leur région désignée); il leur est également plus facile, désormais, d'abandonner un service. Dans le cas d'une demande d'itinéraire, le fardeau de la preuve revient maintenant à ceux qui doivent approuver l'entrée.

Ces mesures ont provoqué une restructuration fondamentale de l'industrie. Les compagnies aériennes régionales avaient tenté de renforcer leur position sur le marché en consolidant leurs licences et en passant des ententes d'exploitation avec de petites compagnies aériennes offrant des liaisons locales et des services de navette. Ces dernières se sont accaparées les courts itinéraires abandonnés par les transporteurs nationaux et régionaux et sont entrées dans le marché des vols transfrontaliers, comme l'autorise une entente conclue avec les États-Unis au début de 1984. Air Canada et CP Air ont acheté certains des petits transporteurs et ont passé des ententes avec d'autres pour accroître le nombre de liaisons intégrées à leurs réseaux. Cependant, alors que CP Air a mis l'accent sur le développement de son réseau national, Air Canada a concentré ses efforts sur le renforcement de son rôle de transporteur international.

L'incidence du mode de propriété

La propriété publique d'Air Canada a-t-elle apporté une contribution importante à la réalisation des objectifs de la politique gouvernementale ? Comme dans le cas du CN, la création d'une entreprise publique a permis de répondre effectivement aux besoins alors perçus d'établir des liaisons transcontinentales. La création de la société Trans-Canada a satisfait à l'impératif de disposer d'un service aérien transcontinental et d'empêcher que les compagnies aériennes des États-Unis en viennent à remplir ce rôle. Toutefois, avec l'émergence d'un système de transport aérien national viable, le maintien de la propriété publique n'est justifié que par la contribution de la société d'État à la politique fédérale en matière de transport aérien. Air Canada a répondu aux objectifs de la politique gouvernementale en adoptant une structure de tarifs où l'accent est mis sur la parité et l'atténuation des écarts de coûts au niveau du service entre les grands centres et les petites localités, ainsi qu'entre les itinéraires courts et les vols long courrier.

La politique aérienne fédérale reposait non seulement sur la propriété publique, mais également sur la réglementation. Dans d'autres pays, et particulièrement aux États-Unis, ces modalités d'interfinancement ont été mises en œuvre uniquement par voie de réglementation. On a fait remarquer que la méthode canadienne a, pendant une certaine période, mieux réussi à maintenir la

parité au niveau des tarifs[23]. Cependant, cela semble être moins attribuable à la propriété publique qu'au cadre réglementaire plus rigide qui existait au Canada. Avant le milieu des années 70, il y avait très peu de compétition directe dans les transports aériens intérieurs au Canada. À l'opposé, la concurrence était très vive aux États-Unis. Même si la CAB – la commission aéronautique civile américaine – a empêché de nouveaux transporteurs d'entrer sur les itinéraires principaux, elle n'a pas cherché à protéger le territoire des grands transporteurs aériens existants. Étant donné que la CAB réglementait le niveau et la structure des tarifs, la concurrence s'est manifestée surtout dans des aspects du service aérien non directement liés aux prix. L'effet de la concurrence sur le plan de la fréquence des vols et des divers aspects de la qualité du service a été de faire monter les coûts jusqu'au niveau des tarifs exigés sur les itinéraires intérieurs considérés comme profitables. Avec la disparition des surplus de recettes nécessaires aux opérations d'interfinancement, les compagnies desservant les principales liaisons aériennes aux États-Unis se sont départies de leurs itinéraires non rentables.

Au Canada, tant les transporteurs publics que privés ont joué un rôle dans l'implantation de la politique fédérale en matière de transport aérien, tout comme ils ont apporté leur appui aux objectifs du gouvernement en ce qui a trait à la structure des tarifs. Rien ne laisse supposer que les entreprises privées aient été moins efficaces que les sociétés de la Couronne en regard de ces responsabilités. Les entreprises privées et publiques se sont engagées dans des activités non commerciales en autant qu'elles pouvaient dégager des surplus d'exploitation dans leurs services protégés. L'assouplissement des contraintes à la concurrence a eu des répercussions à la fois sur les entreprises publiques et privées, les unes et les autres cessant d'exploiter les trajets non profitables. Entre 1960 et 1983, CP Air a abandonné 12 points de service, ce qui correspondait à plus de 40 % des centres desservis sur son réseau canadien. Après l'introduction de la politique de libéralisation du transport aérien (en 1984), la société aérienne nouvellement privatisée, Pacific Western Airlines, a supprimé des escales à l'intérieur de la Colombie-Britannique. Au cours des années 60 et 70, Air Canada a supprimé 10 points de service, soit 24 % du total des destinations qu'elle desservait. Et en 1982, Claude Taylor, président d'Air Canada, pouvait soutenir que la société de la Couronne couvrirait ses coûts sur tous ses itinéraires[24].

Bien qu'il ne soit pas nécessaire de recourir à une entreprise publique pour mettre en œuvre les objectifs de la politique en matière de transport aérien, en coûte-t-il plus cher de procéder ainsi ? La performance d'une entreprise publique a-t-elle tendance à être inférieure à celle d'une entreprise privée comparable ? C'est là une question à laquelle il est difficile de répondre. Il n'est pas facile de tenir compte de toutes les différences qui existent entre les compagnies aériennes publiques et privées, notamment celles qui ont trait à leurs obligations en matière de politique publique. Il semble qu'au cours des années 60 et 70, la performance d'Air Canada n'ait pas été aussi bonne que celle de ses concurrentes du secteur privé. Une étude effectuée pour le Conseil a fait ressortir qu'Air Canada était moins efficiente que CP Air, Nordair et Pacific Western Airlines, principalement en raison de la plus grande surcapacité de la société d'État[25]. Cela s'est traduit par une plus faible utilisation du capital, des frais d'exploitation plus élevés et une échelle d'exploitation qui se situait au-delà du seuil optimum. La surcapacité d'Air Canada peut toutefois être attribuée en partie aux obligations et contraintes imposées au transporteur aérien en matière de politique publique.

Pour en venir à une évaluation globale, il est également nécessaire de considérer l'influence que peuvent avoir la propriété publique et la présence d'une société d'État sur la performance des autres entreprises au sein de l'industrie. En tant que principal transporteur aérien disposant d'un vaste réseau de liaisons internationales et nationales, Air Canada a établi des normes en matière de salaires et d'avantages sociaux, ainsi que des règles et des pratiques d'emploi pour l'industrie tout entière. Cette entreprise a également eu une influence considérable sur la politique de réglementation protectionniste du gouvernement. Le transporteur public était, par exemple, ouvertement en faveur de ce qui est devenu, en 1966, la politique de transport aérien régional[26]. L'expérience semble montrer que cette politique a lourdement pénalisé les transporteurs régionaux en les empêchant de réaliser les économies qui découlent des services long courrier[27]. De façon plus générale, on pourrait conjecturer qu'un cadre réglementaire fort différent aurait pu se développer en l'absence d'un transporteur national de propriété publique. Il est certainement permis de penser que l'autre solution aurait été d'établir un cadre de politiques plus favorable à l'expansion efficiente des transporteurs privés.

Déréglementation et propriété publique

Les modifications que l'on se propose d'apporter à la Loi nationale sur les transports élimineraient, à toute fin pratique, ce qui reste des règlements en matière de transport aérien intérieur. L'entrée sur le marché intérieur serait accordée à tout transporteur jugé « prêt, apte et capable » – ces termes étant définis de manière à faire respecter certaines exigences de base en matière de sécurité et d'assurance-responsabilité civile. Il n'y aurait pratiquement aucune réglementation des tarifs intérieurs. Les restrictions que comportaient jusqu'ici les permis d'exploitation en regard du genre d'appareils, des

itinéraires, des points à desservir, et ainsi de suite seraient éliminées. Et un transporteur pourrait cesser ou réduire tout service, à condition de donner un préavis de 60 jours.

Peut-être encore plus importante pour l'avenir, cependant, est la possibilité d'accroître le commerce canado-américain dans les services aériens. Étant donné que la majorité de la population canadienne se trouve à proximité de la frontière américaine, les transporteurs canadiens ont déjà ressenti certains des effets de la concurrence qu'ils auraient à affronter si leur secteur était ouvert aux échanges internationaux[28]. Certaines mesures récentes ont quelque peu assoupli les restrictions qui s'appliquaient aux activités transfrontières entre le Canada et les États-Unis, et le gouvernement a indiqué son intention de négocier des ententes qui conduiront à une plus grande concurrence sur le marché nord-américain[29].

Il est possible de poursuivre de façon efficiente des objectifs de politique publique en ce qui a trait au prix et à la qualité des services aériens dans une industrie déréglementée. Le transport aérien n'exige pas des investissements spécialisés du genre de ceux qui soulèvent des problèmes d'ordre contractuel, comme il est fait mention au chapitre 3; on peut « acheter » à bon compte des services non commerciaux auprès de transporteurs concurrents. Dans le sillage de la déréglementation aux États-Unis, un programme de subventions directes a été introduit avec succès pour soutenir les services aériens « essentiels ». L'expérience suggère en outre que, lorsqu'on supprime les restrictions réglementaires et que l'on permet à des transporteurs aériens disposant du matériel approprié de desservir des régions moins densément peuplées, la nécessité de verser des subventions disparaît dans bien des cas; les transporteurs locaux sont souvent en mesure d'exploiter de façon rentable des itinéraires de faible volume.

Dans une étude antérieure, le Conseil a analysé les avantages que l'on pourrait retirer de la déréglementation de l'industrie du transport aérien[30]. La question qui nous intéresse dans le cas présent est de savoir si l'on pourrait réaliser pleinement ces gains dans une industrie dominée par une entreprise publique. Tout d'abord Air Canada jouirait-elle d'un avantage injuste en raison des privilèges auxquels elle a droit en tant qu'entreprise publique ? En principe, il est certainement possible d'avoir une concurrence juste et effective entre des entreprises publiques et privées. Les entreprises publiques bénéficient certes de la puissance financière de l'État, mais cela ne se traduit pas forcément par un avantage concurrentiel si elles doivent afficher des profits qui sont en rapport avec les capitaux investis. Il n'est toutefois pas facile de mettre en place des mécanismes visant à imposer cette discipline aux gestionnaires des entreprises publiques. Par conséquent, ces gestionnaires pourront ne pas être pénalisés pour leurs mauvaises décisions ni se sentir obligés de prendre des décisions qui auront pour effet d'améliorer la performance de leur entreprise.

Il y a également la question de savoir si les responsables des politiques peuvent eux-mêmes faire preuve de suffisamment de détachement à l'égard des entreprises publiques pour accepter le jeu de la concurrence. Même en présence de dispositions administratives qui établissent une bonne mesure d'autonomie dans la relation entre le gouvernement et la société d'État, les personnes qui sont impliquées dans l'élaboration des politiques seront inévitablement associées aux grandes décisions de l'entreprise. Si l'on considère la responsabilité inhérente à ce lien, il devient très difficile pour les décideurs publics de rester indifférents aux pressions du marché qui menacent la réussite commerciale d'une société d'État. Il peut alors y avoir une forte tentation de fournir la protection ou le soutien requis par l'entreprise. La conséquence, à nouveau, sera de réduire la pression pour que soient apportés les correctifs qui s'imposent au sein de l'entreprise.

Des problèmes peuvent également surgir si la propriété publique empêche la direction d'une entreprise de prendre des initiatives en vue d'en améliorer le rendement. Ainsi, Air Canada est tenue de faire approuver son plan directeur et son budget d'immobilisations par le gouvernement. En préparant sa stratégie d'ensemble, la direction de la société d'État doit, nécessairement, tenir compte de la réaction éventuelle des responsables des politiques. Il en résulte une contrainte dont l'incidence est sans doute très importante lorsque les décisions de l'entreprise touchent à une question délicate du point de vue politique, comme l'emploi, l'endroit où est situé le siège social de l'entreprise et la rémunération des employés.

Ces considérations sont tout particulièrement importantes en raison des rajustements qui doivent se produire au sein de l'industrie du transport aérien au Canada. Les coûts d'exploitation d'Air Canada et de CP Air dépassent de beaucoup ceux des transporteurs les plus efficaces qui donnent le ton sur le marché du transport aérien aux États-Unis[31]. Les transporteurs canadiens devront augmenter sensiblement leur efficacité et réduire leurs coûts s'ils veulent prospérer dans un marché nord-américain concurrentiel[32]. La propriété publique aurait de graves conséquences si elle empêchait Air Canada de s'adapter aux rigueurs de la concurrence de ce marché.

Les solutions autres que la propriété publique

La propriété publique n'est plus indispensable à la poursuite des objectifs traditionnels de la politique fédé-

rale en matière de transport aérien. Le régime d'interfinancement qui est en place a été sensiblement affaibli. Même si l'on s'attend que le transporteur public soutienne les objectifs fédéraux en matière d'emploi et de développement régional, son rôle dans ce secteur est minime. Il existe par ailleurs d'autres instruments qui conviennent mieux à la poursuite de ces objectifs. Air Canada a joué un rôle en faisant la promotion de la politique fédérale de bilinguisme; mais, là encore, il ne s'agit pas d'une raison suffisante pour justifier le maintien de la propriété publique.

Le plus grand avantage de la propriété publique est peut-être d'ordre non économique : la satisfaction que les Canadiens tirent de l'existence d'un transporteur national. La valeur psychologique de la propriété publique peut être importante, bien qu'elle soit difficile à évaluer. On peut également s'attendre à ce qu'elle change avec le temps; on peut supposer que les avantages perçus de la présence d'un transporteur national sont différents aujourd'hui de ce qu'ils étaient à l'époque où les Canadiens avaient besoin de preuves plus tangibles des liens qui les unissaient sur les plans politique et commercial.

Si l'on désire conserver à Air Canada son statut de transporteur public pour des raisons symboliques, peut-on réduire les coûts inhérents à la propriété publique ? Ces coûts peuvent être abaissés en adoptant des dispositions rigoureuses au niveau de l'administration et du contrôle (comme nous le préconisons, de façon plus générale, aux chapitres 8 et 9). Mais des dispositions administratives ne peuvent pas empêcher les gouvernements de recourir à des mesures protectionnistes qui atténueront l'impact des forces du marché, ni d'imposer des contraintes qui rendent moins pressant le besoin de procéder à des rajustements organisationnels d'envergure.

Une autre solution consisterait à vendre une partie du capital-actions de l'entreprise d'État. Une association entre les secteurs public et privé apparaît comme un moyen attrayant d'allier les avantages qui découlent du fait d'avoir un transporteur national à ceux de soumettre les titres de l'entreprise au jeu des forces du marché boursier. Le gouvernement ne peut pas intervenir à sa guise dans les activités des entreprises mixtes, et c'est là une considération importante en regard des préoccupations que nous avons exposées précédemment. Cependant, les problèmes que pose la mise en place de mécanismes de contrôle appropriés nous mènent à rejeter le concept de l'entreprise mixte comme solution de rechange à long terme à la propriété publique intégrale de la société Air Canada. Dans le chapitre suivant, nous traitons plus en détail du modèle de l'entreprise mixte et des avantages et inconvénients qu'il comporte.

Tout bien considéré, nous croyons que beaucoup d'éléments militent en faveur de la privatisation d'Air Canada. Comme entreprise privée, Air Canada sera en position plus favorable pour relever le défi de la concurrence accrue sur le marché du transport aérien en Amérique du Nord. La privatisation ne veut pas dire qu'il faudra sacrifier d'importants objectifs de la politique publique. La perte la plus grande serait ressentie par ceux et celles qui confèrent une haute valeur symbolique à l'existence d'une compagnie aérienne publique. Mais cet aspect n'a peut-être pas autant d'importance que par le passé; les sondages d'opinions indiquent une attitude plus favorable du public à l'égard de la privatisation des grandes entreprises publiques.

Air Canada pourrait passer au secteur privé, mais la question du moment opportun pour procéder à la privatisation doit être envisagée avec soin. Une vente immédiate pourrait mettre en péril les réformes qui vont être apportées par le biais de modifications à la Loi nationale sur les transports. Ces réformes produiront des avantages à long terme en ce sens qu'elles contribueront à améliorer l'efficience dans l'industrie du transport aérien, mais la menace d'une intensification de la concurrence pourrait réduire les prévisions de recettes et, par voie de conséquence, la valeur des titres d'Air Canada. Une vente même partielle des intérêts du gouvernement dans l'entreprise pourrait donner lieu à une forte opposition aux réformes proposées. Par ailleurs, les nouveaux propriétaires pourraient avoir une influence politique considérable, même s'ils acquièrent leurs actions à un prix qui tienne compte de l'incidence des réformes proposées. Étant donné ces considérations, nous croyons que la privatisation d'Air Canada ne devrait pas survenir avant l'adoption des réformes que l'on se propose d'apporter à la Loi nationale sur les transports.

Le processus de privatisation d'Air Canada soulève un certain nombre de questions complexes. Par exemple, en tant qu'employeur modèle, le gouvernement fédéral a la responsabilité de minimiser tout problème de transition qui pourrait toucher les travailleurs de l'entreprise. Le gouvernement a également certaines responsabilités envers les bailleurs de fonds de la société d'État; en fait, la plupart des conventions d'emprunt d'Air Canada stipulent que les modalités de crédit seront renégociées advenant un transfert de propriété. Il y a en outre diverses questions concernant la façon dont le capital-actions doit être vendu, et les restrictions qui, le cas échéant, pourraient être imposées sur la propriété des titres.

En règle générale, il est souhaitable qu'il y ait le moins de restrictions possibles sur la propriété des actions en raison de la contribution importante que le libre jeu du marché des capitaux peut apporter au plan de

l'efficience économique (nous abordons ce point plus en détail dans le dernier chapitre). Les règles visant à limiter le nombre des actions pouvant être détenues par des particuliers ainsi que celles qui restreignent la propriété des titres aux seuls Canadiens ou aux résidants d'une région particulière peuvent comporter des coûts considérables. Du point de vue de l'efficience, il faudrait avant tout veiller à s'assurer que la vente de la société d'État à une autre entreprise ne donne pas lieu à une concentration indûment élevée au sein de l'industrie.

Dans le cas d'Air Canada, la stratégie de privatisation doit également tenir compte de l'attachement que les Canadiens ont à l'égard de cette société, vu le rôle particulier qu'elle a joué dans l'histoire du pays. Même si beaucoup de Canadiens peuvent accepter la privatisation d'Air Canada, ils pourraient réagir tout autrement si cette transaction aboutissait à un contrôle étranger de l'entreprise. Le Conseil est d'avis que les actions d'Air Canada devraient être mises en vente par le biais d'une offre publique où la priorité serait accordée aux citoyens canadiens. Il ne devrait y avoir aucune restriction sur le nombre d'actions pouvant être détenues; le commerce des titres d'Air Canada devrait au contraire être régi par la législation en vigueur servant à prévenir les acquisitions et autres initiatives contraires à l'intérêt public. À cet égard, en plus des lois provinciales sur les valeurs mobilières, il faut compter la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions qui prévoit une procédure pour contester les fusions susceptibles d'avoir des conséquences sérieuses au niveau de la concurrence. En outre, la Loi sur Investissement Canada pourrait s'appliquer; celle-ci contient un mécanisme de révision des prises de contrôle (directes ou indirectes) de grandes entreprises canadiennes.

Par conséquent, afin de réaliser tous les avantages qui résulteraient de la déréglementation de l'industrie aérienne,

5.3 Nous recommandons qu'Air Canada soit privatisée. Cependant, la vente ne devrait pas survenir avant que ne soient adoptées les modifications proposées à la Loi nationale sur les transports, de manière à ne pas nuire à la mise en oeuvre de ces réformes importantes. Les actions de la société d'État devraient être vendues par le biais d'une offre publique en accordant la priorité aux Canadiens, mais sans restriction particulière quant au nombre d'actions pouvant être acquises.

Conclusion

L'histoire du secteur des transports fait ressortir la nécessité d'une réévaluation continuelle du rôle des entreprises publiques. Les objectifs changent avec le temps, de sorte qu'une entreprise publique créée dans un but particulier ne sert peut-être plus un objectif valide, ou encore remplit un rôle pour lequel elle ne convient pas. Les marchés évoluent également; les conséquences du recours à l'entreprise publique sont peut-être très différentes de ce qu'elles étaient à une autre époque, alors que le contexte commercial n'était pas le même. Par ailleurs, les renseignements recueillis sur les coûts et l'efficacité de cet instrument pourront, dans certains cas, faire ressortir des divergences considérables par rapport aux calculs sur lesquels s'appuyait la décision initiale de créer une entreprise publique.

Le secteur des transports a été tout particulièrement fertile en changements de ce genre. L'orientation des politiques de l'État s'est modifiée à quelques reprises depuis la création d'Air Canada et du CN. L'accent mis à l'heure actuelle sur le rôle commercial de ces entreprises s'est accompagné d'un changement plus général au niveau des grandes orientations, alors que l'on cherche davantage à réaliser les gains qui découleraient d'une concurrence intramodale accrue dans le transport aérien et le transport ferroviaire des marchandises. Dans le cas de VIA Rail, l'accroissement rapide des déficits a forcé le gouvernement à examiner les mécanismes de contrôle des coûts et à s'interroger sur les avantages des services de transport des voyageurs ainsi que sur le degré de soutien public qu'il convient de donner à certains services. Dans le cas de ces trois entreprises, les modalités organisationnelles existantes ne concordent plus avec les exigences de la politique gouvernementale et une réforme en profondeur s'avère nécessaire.

6 L'entreprise publique comme instrument de la politique industrielle

À diverses occasions par le passé, le gouvernement fédéral et les provinces ont procédé à l'acquisition ou à la création d'entreprises commerciales en vue de promouvoir le développement industriel. Dans son sens le plus large, la politique industrielle signifie l'ensemble des mesures visant diverses industries ou secteurs que prend le gouvernement et qui influent sur l'évolution de la structure industrielle d'un pays[1]. Bien que la fréquence et l'ampleur des interventions gouvernementales au niveau microéconomique se soient accrues sensiblement au cours des 25 dernières années, les pouvoirs publics au Canada ont depuis toujours poursuivi des politiques industrielles. Dans l'application de ces politiques, on a fait appel à la gamme complète des moyens dont peuvent disposer les autorités : impôts, réglementation, tarifs, subventions, prêts, cautions d'emprunt, propriété publique, et ainsi de suite. Le champ d'intervention de l'État s'est révélé extrêmement vaste. Les politiques industrielles sont issues de la perception qu'ont eue les gouvernements des imperfections du marché, ainsi que de la nécessité d'exercer une influence sur l'affectation des ressources dans le but de relever le niveau de vie et d'améliorer les perspectives d'emploi. Elles ont également été le reflet de préoccupations nationales ou locales particulières, telles que le désir de renforcer la propriété canadienne dans un secteur, d'élargir la base économique d'une région ou encore, de favoriser le développement de collectivités éloignées.

Alors que certaines des politiques examinées dans d'autres chapitres peuvent être considérées comme des politiques industrielles, l'objet du présent chapitre est de faire une analyse de l'entreprise publique dans le contexte des modes d'intervention plus généralement associés à ce terme. Bien qu'elles ne s'y soient pas limitées, les politiques industrielles ont toujours été axées principalement sur le secteur de la fabrication. Les entreprises visées se trouvent habituellement en situation de concurrence et ne sont pas assujetties à une réglementation des prix ou de l'entrée – qui jouait un rôle si important dans le cas des entreprises étudiées aux chapitres 4 et 5. Les politiques industrielles se distinguent également par les deux grands principes sur lesquels elles reposent : d'une part, favoriser la prise de risques et l'amélioration de la productivité et de la compétitivité dans l'industrie canadienne et, d'autre part, faciliter l'adaptation et atténuer les difficultés qui découlent du changement économique. Ces deux principes ne s'opposent pas nécessairement. Ils peuvent tous deux constituer une réponse aux lacunes et aux imperfections du marché. De même, les mesures visant à aider les personnes touchées par les changements économiques peuvent rendre les objectifs de croissance économique plus acceptables et plus facilement réalisables d'un point de vue politique. Ces deux grands axes de la politique industrielle sont néanmoins suffisamment distincts pour fournir un cadre d'analyse utile.

Dans ce chapitre, nous examinons le rôle de l'entreprise publique dans la promotion de la croissance et le soutien de ceux qui subissent les contrecoups du progrès économique. La première de ces fonctions (qui intéresse des entreprises comme la Société de développement du transport urbain, l'Énergie atomique du Canada Ltée, la Corporation de développement du Canada et les sociétés de Havilland et Canadair) est étudiée sous l'angle du rôle de l'État en tant qu'entrepreneur. La seconde fonction est abordée par l'examen d'un certain nombre de sauvetages d'entreprises opérés par le gouvernement (la Société de développement du Cap Breton, Sydney Steel Corporation et Fishery Products International). Dans le cadre de leurs politiques industrielles, les gouvernements ont eu recours non seulement à des sociétés en propriété exclusive, mais aussi à des entreprises mixtes (par exemple, la Corporation de développement du Canada, ainsi que certaines filiales de la Société générale de financement et de la Caisse de dépôt et placement du Québec). Cette dernière constitue, d'un certain point de vue, un instrument de politique distinct auquel nous consacrons une section du chapitre.

L'État entrepreneur

Dans cette section, nous portons notre attention sur les entreprises publiques dont la création est en partie attribuable à la perception d'une carence du marché des capitaux ou de l'esprit d'entreprise au Canada. Ces sociétés gouvernementales visent principalement à corriger ou à compenser les lacunes du marché que l'on considère comme un facteur de ralentissement de la croissance économique. Mais c'est rarement là le seul objectif poursuivi; le désir d'avoir une entreprise appartenant à des Canadiens dans un secteur important et de mettre en valeur les capacités du Canada sur le plan technologique ont joué un rôle important dans la formation d'un certain nombre de ces sociétés.

Notre examen s'articulera autour d'objectifs particuliers, qui sont liés pour la plupart à des lacunes et carences perçues du marché. Dans chacun des cas, nous essaierons de déterminer, à l'aide du cadre élaboré au chapitre 3, si l'objectif en question est valable et, dans l'affirmative, si l'entreprise publique représente la meilleure solution. Nous citerons en exemple des entreprises particulières pour illustrer notre propos aux diverses étapes de l'examen, bien qu'en réalité, certaines d'entre elles aient plusieurs objectifs et puissent apparaître sous plus d'une rubrique.

La performance des sociétés d'État que l'on pourrait considérer comme ayant véritablement une fonction d'entreprise (au sens que nous avons donné précédemment à ce terme) à été plutôt décevante. La plupart des entreprises que nous avons examinées sont engagées dans la mise au point et la commercialisation de nouvelles technologies. Elles opèrent généralement dans des industries dynamiques et en pleine évolution, par opposition aux secteurs d'activité plus mûrs, et cette situation pose des difficultés particulières au plan de la surveillance et du contrôle. De plus, elles ont été tout particulièrement vulnérables aux problèmes qui surgissent lorsque ceux qui sont chargés d'exercer un contrôle sur l'entreprise en deviennent les défenseurs et les promoteurs. Cependant, il n'existe pas toujours de solution de rechange nettement préférable à l'entreprise publique. Dans de tels cas, il importe d'examiner soigneusement la valeur et l'importance des objectifs eux-mêmes.

Corriger les lacunes du marché des capitaux : la CDC

Bien que le marché des capitaux au Canada soit raisonnablement efficace, on a longtemps considéré qu'ils comportait certaines faiblesses en ce qui a trait à la disponibilité du capital de risque pour les entreprises nouvelles ou de petite taille et, à l'autre extrémité de l'éventail, pour les mégaprojets à forte capitalisation. Une étude antérieure du Conseil avait permis de constater que les petites entreprises ont, en effet, à supporter des coûts trop élevés lorsqu'elles émettent des actions, et qu'elles sont désavantagées par les politiques d'investissement des grandes institutions financières[2]. Bien que les sociétés qui prêtent du capital de risque aient contribué à répondre aux besoins des petits entrepreneurs, elles occupent une place relativement peu importante dans le secteur du financement des entreprises.

Des prises de participation (au capital-actions) limitées de la part du gouvernement pourraient aider à résoudre les problèmes qui se posent, mais ces interventions devraient être axées spécifiquement sur les segments du marché où il s'avère difficile d'obtenir des fonds propres. Cependant, comme ces problèmes sont causés en partie par des restrictions institutionnelles imposées ou tolérées par les gouvernements, l'élimination partielle ou totale de ces contraintes pourrait constituer une solution plus raisonnable[3]. Parmi les possibilités qui s'offrent à cet égard, notons l'assouplissement des restrictions imposées aux compagnies d'assurance-vie, aux sociétés de fiducie et aux caisses de retraite en ce qui concerne les placements sous forme de capital-actions, ainsi que la réduction des exigences relatives à l'admission à la cote officielle des principales places boursières.

La création de la *Corporation de développement du Canada* est imputable en partie à une vision pessimiste du marché des capitaux canadien. Elle fut d'abord proposée en 1963 par le ministre des Finances de l'époque, l'honorable Walter Gordon, qui y voyait un moyen de racheter des entreprises contrôlées par des intérêts étrangers qui opéraient au Canada. L'entreprise qui a finalement vu le jour en 1971 avait pour objectif de mobiliser l'épargne des Canadiens non pas à des fins de rachat mais à des fins de développement. Dans l'exécution de son mandat, la CDC devait se comporter comme toute autre société de portefeuille à but lucratif, sauf que ses fonds proviendraient de petits investisseurs canadiens, dont beaucoup n'avaient jamais acheté d'actions auparavant. On espérait ainsi qu'avec le temps, les activités de cette société aideraient les Canadiens à acquérir un plus grand contrôle sur leur économie et que cela favoriserait le développement de compétences canadiennes dans les domaines de l'entreprise et de la gestion.

La CDC est aujourd'hui devenue l'un des principaux conglomérats canadiens avec un actif dépassant les 7 milliards de dollars. Il s'agit d'une entreprise mixte dans laquelle, jusqu'à récemment, le gouvernement détenait une participation d'un peu moins de 50 %. Le contrôle public n'a pas détourné les dirigeants de l'entreprise de la poursuite d'activités rentables, bien que l'engagement pris au départ par le gouvernement de ne pas intervenir ait été mis à l'épreuve au moins en une occasion[4]. Mais pour ce qui a été de découvrir et de faire la promotion de grandes entreprises commerciales canadiennes rentables, le dossier de la CDC apparaît médiocre dans l'ensemble[5]. Le taux moyen de rendement de la société n'a été, pendant plus de 10 ans, qu'environ la moitié de celui de l'entreprise moyenne dans le secteur industriel au Canada. Dans trois domaines où elle a concentré ses investissements, un seulement – celui des mines – a engendré des bénéfices qui peuvent se comparer à la moyenne du secteur des entreprises industrielles. Ses gains dans les autres secteurs, notamment dans les deux autres industries où elle a concentré ses investissements (la pétrochimie et l'industrie du pétrole et du soufre) ont été décevants.

La CDC a contribué à accroître la propriété canadienne, mais à un coût appréciable. Elle n'a pas réussi à attirer l'épargne des Canadiens qui n'avaient pas l'habitude d'investir leur argent dans des actions. Un sondage effectué en 1976 a permis de constater que le profil des actionnaires de la CDC était semblable à celui de l'investisseur type sur le marché des actions, et que 80 % d'entre eux détenaient des actions ordinaires d'autres sociétés[6].

Le piètre rendement de la CDC sur une période relativement longue soulève de sérieux doutes quant au bien-fondé et à la faisabilité de la mission principale de cette société – à savoir, « choisir des gagnants » – sur le marché canadien. C'est un objectif très difficile à atteindre dans un pays dont le marché des capitaux est aussi complexe qu'au Canada. De plus, la CDC a choisi de réaliser son mandat en investissant en grande partie dans des entreprises dont les actions étaient cotées sur les marchés boursiers canadiens; une très faible proportion de ses fonds est allée vers les entreprises à capital de risque. Bien qu'il y ait une place pour les grands conglomérats qui sont en mesure de faire des gains d'efficience grâce à leur capacité d'exercer un contrôle étroit sur leurs avoirs, il faut reconnaître que les sociétés de ce type ne manquent pas sur le marché canadien[7]. En d'autres termes, il existe un marché actif et vigoureux pour les acquisitions et les prises de contrôle. En outre, la CDC a peut-être évolué avec un certain désavantage sur ce marché dans la mesure où les décisions de ses dirigeants subissaient indirectement l'influence contraignante du mandat confié à la société de contribuer à l'accroissement de la propriété canadienne. Sa performance est également liée de façon plus générale au rôle des entreprises mixtes – une question sur laquelle nous reviendrons plus loin dans ce chapitre.

Promouvoir la recherche et le développement : la SDTU

Une lacune du marché qui peut avoir une certaine importance tient à l'incapacité des investisseurs privés de s'approprier toutes les retombées des investissements dans le domaine de la recherche et du développement (R et D). Il est ainsi très difficile d'empêcher les autres d'avoir accès aux connaissances nouvelles engendrées par les activités de recherche. Comme les fruits de la R et D leur échappent en partie, les entreprises auront tendance à sous-investir dans ces activités. Les gouvernements ont essayé de résoudre ce problème en créant des droits de propriété intellectuelle sous la forme de brevets destinés à protéger en partie l'innovation, ainsi qu'en fournissant des encouragements financiers à la recherche et au développement. Mais si la protection assurée par les brevets stimule la R et D, elle le fait en instituant des monopoles restreints, et cela ne concourt pas à l'efficience économique. Il sera parfois plus efficace pour le gouvernement de compenser le sous-investissement dans les activités liées à l'innovation en s'engageant lui-même dans le secteur de la R et D et en diffusant gratuitement les résultats de ses recherches parmi les producteurs privés[8].

L'État peut également vouloir investir dans le secteur de la R et D parce qu'il a besoin d'un matériel présentant des caractéristiques uniques qui l'aidera à s'acquitter efficacement de ses responsabilités. Même si l'on pense tout de suite aux besoins en matière de défense nationale, les conquêtes de la technologie peuvent être mises au service de toute une gamme d'activités du secteur public.

Lorsqu'ils décident de s'engager dans des activités de R et D, les gouvernements peuvent le faire par voie de contrat avec l'entreprise privée ou se doter eux-mêmes d'une capacité de recherche. Le recours à la sous-traitance sera souhaitable lorsque l'entreprise privée peut faire la recherche à un coût moins élevé et que les économies ainsi réalisées ne sont pas annulées par les frais de négociation et d'administration des ententes contractuelles. Comme nous l'avons fait remarquer dans un contexte plus général au chapitre 3, la formule de la sous-traitance ne se prête pas à certains types d'activités. Il sera plus efficace de faire la recherche au sein du secteur public lorsque, en raison de la nature des recherches à effectuer ou des incertitudes en présence, il est impossible de préciser des modalités contractuelles qui puissent être raisonnablement appliquées ou encore, lorsque le besoin de disposer de biens d'équipement spécialisés ayant une longue vie utile est susceptible de créer des liens de dépendance réciproque entre le gouvernement et l'entrepreneur[9].

Un des acheteurs les plus expérimentés de systèmes de haute technologie est le Département de la défense des États-Unis. L'expérience de cet organisme illustre bien les problèmes de sous-traitance dans ce secteur. Au fil des années, il a mis à l'essai un certain nombre d'arrangements contractuels dans le but d'en venir à exercer un meilleur contrôle sur les coûts de développement des grands systèmes d'armement. Il a ainsi eu recours à diverses formules d'incitation destinées à récompenser les entrepreneurs des efforts déployés en vue de minimiser les coûts[10]. Des études indiquent toutefois que ces mesures ont eu peu d'influence sur les résultats finals[11]. Malgré le recours à des éléments d'incitation, les contrats n'ont eu en général aucune incidence sur le cours des événements; la causalité jouait plutôt en sens inverse, les contrats étant périodiquement modifiés en fonction des événements. On retrouve ici un problème familier où l'une des parties à un contrat est « prisonnière » de l'entente contractuelle. Ayant beaucoup investi dans un projet, le Département de la

défense se trouve devant l'alternative de perdre son investissement ou d'accepter d'encourir des déboursés additionnels pour mener le projet à son terme. Comme l'investissement marginal requis est susceptible d'avoir un rendement très élevé, le Département de la défense est particulièrement vulnérable devant les demandes des entrepreneurs qui désirent modifier les dispositions de leur contrat pour tenir compte des dépassements de coûts, des retards et des problèmes d'exécution.

Bien que la production au sein même du secteur public offre la possibilité d'exercer un meilleur contrôle et d'imposer une discipline que ne permet pas le genre de liens contractuels souples que semble exiger la mise au point de produits technologiquement avancés, cette formule présente des risques d'une autre nature. Ces risques tiennent en partie à la dynamique interne du gouvernement, qui peut favoriser une expansion des installations de recherche bien au-delà de ce qui est justifié en fonction des avantages sociaux attendus.

À cet égard, l'expérience de la *Société de développement du transport urbain* peut nous éclairer. Cette société a été créée par le gouvernement de l'Ontario au début des années 70, suite à la décision d'annuler le projet du Spadina Expressway à Toronto, et à l'annonce par le gouvernement provincial d'une nouvelle politique prévoyant une augmentation appréciable de l'aide destinée aux services de transport rapide[12]. La SDTU devait fournir une capacité de recherche et de développement en matière de systèmes de transport urbain et faciliter la réalisation de l'objectif immédiat du gouvernement, à savoir développer un nouveau type de systèmes de transport de capacité intermédiaire. La loi prévoyait la possibilité que la nouvelle société se lance elle-même dans la fabrication, mais ce n'était pas là un objectif de départ pour ses dirigeants. En 1973, les plans du gouvernement montraient que la SDTU devait compter 40 employés – nombre susceptible de s'élever jusqu'à 70 durant les périodes de pointe – et qu'une grande partie de la recherche et tout le travail de développement et de fabrication seraient confiés au secteur privé[13].

Dix ans plus tard, la Société de développement du transport urbain était devenue un des principaux fournisseurs de systèmes, de matériel et de services de transport urbain. En 1983-1984, elle employait 1 000 personnes, la plupart affectées à la production de matériel de transport, ainsi qu'à la conception, au développement, à la fabrication, à l'exploitation et à l'entretien de systèmes de transport en commun. Pendant la plus grande partie de ces 10 années, l'entreprise a opéré à perte. Les résultats financiers de la SDTU doivent cependant être interprétés avec prudence car ils reflètent en partie les effets de diverses mesures prises par le gouvernement. En effet, le gouvernement de l'Ontario a apporté son aide à cette société aussi bien directement que par un soutien au niveau des ventes, mais il a également imposé des contraintes à ses dirigeants en exigeant que certains achats se fassent dans la province.

La création d'une entreprise publique pour effectuer des travaux de R et D dans le domaine du transport urbain s'explique en partie par les problèmes de sous-traitance. Il se peut qu'il ait été très difficile pour le gouvernement d'élaborer et d'administrer des dispositions contractuelles en vue du développement d'un nouveau système complexe de transport adapté aux besoins des municipalités ontariennes. La mise sur pied d'une entreprise publique pour réaliser la recherche nécessaire pouvait constituer une solution raisonnable à ce genre de problème. Mais, même s'il est possible que cette approche puisse avoir été la meilleure façon de soutenir les activités de R et D, il n'est pas du tout clair qu'une telle mesure était justifiée du point de vue du contribuable ontarien[14]. La population de l'Ontario était appelée à en supporter les frais, mais une bonne partie des bénéficiaires de la nouvelle technologie de transport en commun pouvaient être des résidants d'autres provinces ou même d'autres pays. Il est également difficile de justifier, dans le contexte des problèmes de sous-traitance, l'entrée de la SDTU dans le secteur de la fabrication et dans les activités de production connexes.

La croissance de cette société illustre bien l'essor que peut prendre une entreprise publique qui a la faveur des autorités. L'engagement du gouvernement ontarien envers la Société de développement du transport urbain a été attribué à divers facteurs : la nécessité où se trouvait le gouvernement d'éviter un autre échec suite à l'abandon du projet expérimental de réseau à capacité intermédiaire faisant appel à la technologie ouest-allemande du « maglev »; les liens personnels étroits entre le Premier ministre de l'Ontario et le président de la SDTU; la communauté d'intérêts entre les dirigeants de l'entreprise et les fonctionnaires provinciaux qui considéraient celle-ci comme un des éléments de la politique de la province dans le domaine du transport urbain[15].

Sur un plan plus général, étant donné les coûts que peuvent comporter les investissements directs du gouvernement dans les activités de R et D – que celles-ci soient confiées à une entreprise publique ou à l'entreprise privée par voie de contrat – il importe de s'assurer qu'il n'existe pas de solutions de rechange plus avantageuses. Lorsque l'État acquiert des produits de haute technologie pour ses propres besoins, on doit nécessairement choisir entre la formule de la production au sein du secteur public et celle de la sous-traitance avec le secteur privé. Dans ce cas, la première solution pourra être préférable si les problèmes liés au recours à la sous-traitance sont assez importants et que les besoins du gouvernement sont suffisamment grands ou ont un carac-

tère répétitif. La mise en place d'un système d'évaluation périodique des engagements des pouvoirs publics envers un programme de R et D contribuera à la réalisation de ces avantages. (Cette question est traitée plus en détail aux chapitres 8 et 9.)

Lorsque l'intervention de l'État vise à encourager les activités de R et D de façon générale, la meilleure solution consistera à combiner des subventions avec une protection limitée en matière de brevets. En finançant la recherche et le développement par des subventions, l'État soutient la production de connaissances; il n'a pas à se préoccuper des résultats des activités de recherche ni de l'usage qui sera fait de ces connaissances, comme il le ferait s'il passait un contrat en vue d'une innovation bien précise. Cette forme plus restreinte de participation du gouvernement est, dans la plupart des cas, tout ce qui est nécessaire ou approprié pour compenser l'inégalité entre les avantages de nature publique et privée de la production de nouvelles connaissances[16].

L'incitation à prendre des risques : EACL

Une autre raison qui peut justifier la prise en charge par l'État de la fonction d'entrepreneur découle de l'argument voulant que le secteur public peut réaliser des économies sur le plan des coûts inhérents au risque. Le fait que le risque peut être réduit par la diversification nous indique que les grandes entités présentent certains avantages. En entreprenant un grand nombre de projets dont les résultats ne sont pas liés les uns aux autres, l'État est en mesure d'atténuer les fluctuations du taux de rendement (ou du niveau de risque), voire même de les éliminer entièrement. On a fait valoir qu'outre les avantages découlant de la mise en commun des risques, l'investissement public offre la possibilité d'étaler ces mêmes risques[17]. Lorsque le gouvernement réalise un projet, chaque contribuable assume une partie si infime du risque global que le fardeau correspondant est négligeable.

On a beaucoup discuté des avantages possibles du regroupement et de l'étalement des risques associés à l'intervention de l'État[18]. On a noté par ailleurs que les résultats des projets réalisés par l'État peuvent être en corrélation avec le cycle économique et, par conséquent, en corrélation les uns avec les autres, de sorte que le regroupement pourrait ne pas diminuer sensiblement le risque global. En outre, pour une foule de projets publics, les avantages et les coûts ne sont pas étalés sur l'ensemble de la population, mais plutôt sur une catégorie particulière de contribuables; la part du fardeau qui incombe à chaque membre de cette catégorie n'est pas négligeable et c'est pourquoi la possibilité d'avoir à défrayer une prime de risque ne peut être éliminée.

Bien sûr, il existe des marchés relativement efficaces où l'on peut se procurer une certaine protection en réduisant au minimum les risques encourus. Le marché boursier permet ainsi d'étaler les risques de telle manière que les pertes considérables que pourrait subir une société ne se traduiraient que par une perte limitée pour les personnes concernées. Les grandes entreprises privées procèdent aussi à une mise en commun des risques en répartissant leurs investissements entre des projets dont les résultats seront relativement indépendants les uns des autres. Il faut en outre considérer que l'étalement du risque qui intervient sur le marché s'opère en fonction de choix individuels – une situation préférable à celle où le gouvernement finance directement un projet et force ainsi tous les contribuables à partager les risques en présence sans qu'ils aient eu l'occasion d'exprimer leur avis à ce sujet.

Le partage obligatoire des risques que suppose l'implication des pouvoirs publics serait justifié s'il était susceptible de comporter des avantages appréciables en en favorisant une diminution de ces mêmes risques. Il en serait ainsi si le gouvernement pouvait intervenir efficacement dans les situations où il s'avère très difficile et coûteux pour le secteur privé d'étaler les risques qui se posent. Nous avons évoqué plus haut les imperfections du marché des capitaux pour ce qui est de fournir des fonds aux petites entreprises et d'assurer le financement des mégaprojets exigeant de gros investissements. Il peut ne pas être possible ni souhaitable de résoudre entièrement ces problèmes par l'élimination des diverses restrictions de nature institutionnelle. L'État peut donc avoir un rôle à jouer directement pour réduire la difficulté et le coût de trouver du capital de risque dans certaines circonstances. Même là, toutefois, on ne récoltera les avantages escomptés que dans la mesure où les gouvernements parviendront à résoudre les problèmes de surveillance et de contrôle qui se poseront. Il est possible que le prix à payer pour combler les lacunes du marché par un investissement ou une participation du secteur public dépasse les avantages que l'on peut espérer en tirer.

La mise au point du réacteur nucléaire CANDU est un exemple de projet où l'ampleur des risques et des investissements milite en faveur d'une participation importante de l'État. Les origines de l'*Énergie atomique du Canada Ltée* remontent à la décision prise par le gouvernement canadien, durant la Seconde Guerre mondiale, de se doter d'installations de recherche nucléaire. En 1952, l'organisme gouvernemental devenait une société de la Couronne, en partie à cause du caractère de plus en plus commercial de ses activités. Au cours des premières années, les opérations de l'EACL sont demeurées modestes, ce qui a valu à la société d'État une réputation enviable, notamment en raison des recherches qu'elle poursuivait dans le domaine des

applications pacifiques de l'énergie nucléaire. Ce n'est qu'au début des années 60, alors que l'EACL s'est engagée à réaliser un prototype de centrale nucléaire pour l'Hydro-Ontario à Douglas Point, que le système CANDU est devenu une source de préoccupation importante. Les dépenses cumulatives de R et D pour le système de production d'énergie nucléaire CANDU n'ont cessé d'augmenter avec les années et, selon une estimation, elles avaient atteint, en 1981, une valeur de 14 milliards de dollars (en dollars de 1981) à un taux d'actualisation réel de 7,5 %[19].

Il y a eu diverses tentatives pour comparer les coûts de développement des prototypes de réacteurs et d'usines d'eau lourde aux avantages procurés par le système CANDU, qui consistent principalement en une diminution du coût de production de l'électricité[20]. Certaines études ont conclu que la comparaison était nettement désavantageuse, mais les données présentées ne sont pas tout à fait probantes, les résultats dépendant en grande partie du taux d'actualisation employé. Ce qui est intéressant dans le présent cas toutefois, c'est l'éclairage que l'expérience de l'EACL permet de jeter sur les problèmes de contrôle liés au développement et à la commercialisation d'une technologie complexe.

La difficulté d'exercer un contrôle sur le rendement, que l'on a observée dans le cas de la Société de développement du transport urbain, prend encore plus d'ampleur dans le cas d'une entreprise comme l'EACL. Le critère de réussite pour le programme CANDU est la capacité de la société d'État de vendre des réacteurs en dépit de la concurrence que lui livrent les technologies rivales. Mais sur le marché de ce type de produits, il y a un décalage considérable entre le début des travaux de recherche et le moment où on peut raisonnablement faire une évaluation des résultats. Dans de telles circonstances – lorsque la réussite ou l'échec ne deviendra évident qu'au bout d'une longue période – il suffit d'un peu d'ingéniosité pour fournir une bonne justification à pratiquement tout revers temporaire[21]. La tentation peut également être plus grande pour les dirigeants politiques de se saisir des avantages dans l'immédiat et de reporter les coûts politiques à plus tard[22].

On a fait valoir que l'EACL avait commis une erreur stratégique en demeurant axée sur le marché intérieur pendant la période critique d'expansion de l'industrie nucléaire américaine entre 1966 et 1974[23]. Une vente à un service public d'électricité aux États-Unis aurait été un stimulant important à un moment décisif. Les perspectives plutôt sombres sur le plan des exportations au cours de cette période ont été attribuées aux difficultés rencontrées dans la production d'eau lourde et aux retards survenus dans la mise en service des installations de Douglas Point. À leur tour, ces problèmes ont été imputés à la conversion laborieuse de l'EACL d'organisme de recherche en société à vocation commerciale. Une entreprise dont les ambitions commerciales auraient été plus fortes aurait cherché davantage à dissiper l'inquiétude de la clientèle au sujet du coût et de la disponibilité de l'eau lourde et aurait déployé plus d'efforts pour mettre les installations de Douglas Point en exploitation à la date prévue[24].

L'autre solution organisationnelle aurait été que le gouvernement fasse développer le système CANDU par l'entreprise privée. Étant donné les problèmes liés à la production de systèmes de haute technologie, toutefois, rien ne permet de croire que cette solution aurait été meilleure. La Commission de l'énergie atomique des États-Unis a passé des contrats en vue de la construction d'un certain nombre de réacteurs à l'eau légère dans les années 60 et elle a connu une expérience semblable à celle dont nous avons fait état précédemment dans le cas du Département de la défense. Les modalités d'incitation apparaissant aux contrats n'ont pas permis de restreindre les coûts, ni d'exercer une influence sur les délais d'exécution :

> Comme il s'agissait d'un produit unique, les premiers contrats ne pouvaient se fonder que sur de pures suppositions; lorsque ces conjectures se sont révélées erronées, la réaction des autorités a été de modifier les contrats plutôt que d'abandonner le projet[25].

L'expérience de l'EACL dans des projets menés en collaboration avec l'entreprise privée paraît confirmer cette observation. Un des premiers grands projets du programme nucléaire canadien a été la mise au point d'un réacteur nucléaire de démonstration, pour lequel la Compagnie Générale Électrique du Canada fut chargée d'une grande partie des travaux de conception et de construction. Lors de l'achèvement du réacteur témoin en 1962, les coûts étaient passés d'une prévision initiale de 13,5 millions de dollars à 32,8 millions. Cette hausse des coûts est attribuable en partie à une modification des devis techniques, mais on peut y voir aussi le résultat d'un mauvais contrôle des coûts de la part du sous-traitant[26].

Une autre possibilité qui s'offrait au gouvernement était d'encourager une entreprise privée à développer le réacteur CANDU dans un contexte commercial. Mais comme le marché canadien est relativement restreint et incertain, le soutien requis pour attirer un producteur privé aurait sûrement été fort important, de telle sorte que le gouvernement n'aurait pas eu d'autre choix que d'assumer une part importante des coûts et des risques. Les problèmes de sous-traitance qui se seraient posés auraient été semblables à ceux dont nous avons fait mention en rapport avec la production de systèmes de haute technologie. Dans les deux cas, le gouvernement aurait

eu à subir en très grande partie les conséquences de décisions sur lesquelles il aurait eu relativement peu de contrôle. Par contre, la formule de la production au sein même du secteur public permet au moins à ceux qui ont la responsabilité de veiller à la bonne utilisation des fonds publics d'exercer un contrôle plus étroit sur le projet.

Une formule organisationnelle qui présente à notre avis beaucoup d'attrait pour la réalisation de grands projets de cette nature est celle du consortium regroupant des participants des secteurs privé et public. Mais les entreprises en coparticipation ont elles aussi leurs faiblesses, comme nous l'exposerons dans une section ultérieure. Il est nécessaire de fixer des limites explicites à la participation et à la contribution financière du gouvernement à de tels projets. Il y a cependant des avantages à recourir à une formule qui permet au gouvernement de partager les risques, ainsi que la responsabilité de la surveillance et du contrôle, avec l'entreprise privée. Si elle est suffisamment importante, la participation du secteur privé peut être une source de pression utile en vue d'abandonner les projets peu prometteurs. Un tel arrangement offre donc de meilleures chances d'éviter les pertes désastreuses.

Mais, abstraction faite des questions d'ordre organisationnel, c'est en partie à cause de leur nature même que des projets comme celui du réacteur CANDU se soldent par un succès ou un échec retentissant :

> L'histoire des efforts du gouvernement dans le domaine de l'avancement de la technologie est marquée par de grands succès et de coûteux échecs. On a mis au point la bombe atomique et l'ordinateur, et un homme a été envoyé sur la lune. Mais le réacteur surgénérateur a englouti des milliards de dollars avant d'être abandonné et le projet de combustibles synthétiques n'a pas fait mieux. La navette spatiale n'est pas un désastre, mais elle s'est révélée beaucoup plus coûteuse et moins fiable qu'on ne l'avait envisagé[27].

Promouvoir la technologie canadienne de pointe : de Havilland et Canadair

Dans bien des cas (y compris ceux dont nous avons traité jusqu'ici), l'entreprise publique ne constitue pas seulement, ou principalement, une solution destinée à combler les lacunes du marché. Ainsi, l'acquisition par le gouvernement fédéral des sociétés de Havilland et Canadair s'explique par un certain nombre de facteurs, dont le désir de donner aux Canadiens le contrôle de leur industrie aérospatiale[28]. Dans ce cas comme dans d'autres, le développement d'une industrie canadienne peut viser simplement à affirmer la capacité technologique du Canada.

Lorsque les objectifs de politique publique sont définis de manière très précise, par exemple créer une industrie aérospatiale canadienne, les options qui s'offrent aux décideurs sont très limitées. Notre examen des deux entreprises publiques canadiennes engagées dans la fabrication d'aéronefs – qui ont toutes deux été privatisées – fait ressortir encore une fois le coût élevé du recours à l'entreprise publique pour la réalisation de tels objectifs. Toutefois, même si la volonté du gouvernement de favoriser l'excellence technologique prend la forme d'une entente contractuelle avec une entreprise privée ou une entreprise mixte, de sérieuses difficultés sont également susceptibles de surgir. On verra mieux ce en quoi consistent ces difficultés en étudiant le dossier de la Consolidated Computer Incorporated.

L'expérience de la société *de Havilland du Canada Limitée* fait voir d'un autre point de vue les problèmes associés à la création et à la commercialisation de nouvelles technologies. La société de Havilland a été acquise des mains de la société mère britannique, Hawker Siddeley, en 1974, soit six ans après que le gouvernement fédéral eut entrepris de soutenir le développement de l'avion Dash 7, un appareil à décollage et à atterrissage courts (ADAC). Cette entreprise publique avait une gamme de produits étroits et était particulièrement vulnérable aux périodes de contraction du cycle économique. Des ventes plus lentes que pour le Dash 7 et des frais de développement dépassant les prévisions pour le Dash 8 ont contribué à placer la société dans une situation financière de plus en plus difficile au début des années 80. La boucle a été bouclée récemment avec la revente de l'entreprise à la société Boeing.

L'examen du dossier du Dash 7 et du Dash 8 donne l'impression que, dans les décisions qui ont été prises, les considérations commerciales ont été subordonnées aux questions techniques[29]. Cette observation vaut autant pour les décisions prises au sein du gouvernement ou de l'entreprise; les décideurs publics se souvenaient des répercussions de la cessation des activités du programme Avro Arrow en 1959, et ils étaient attirés par la possibilité que le Canada joue un rôle de chef de file dans une nouvelle technologie prometteuse du domaine de l'aéronautique. C'est ainsi qu'on peut expliquer en partie le soutien apporté par le gouvernement fédéral à deux projets qui, en regard de la plupart des critères commerciaux habituels, auraient été considérés comme extrêmement risqués. Avant de prendre le contrôle de la société de Havilland, le gouvernement avait subventionné la mise au point du Dash 7 en se fondant sur des prévisions de ventes (250 unités en 1982) auxquelles la société mère, Hawker Siddeley, n'accordait que peu de poids. Pendant un certain nombre d'années après l'acquisition, ces prévisions ont été officiellement maintenues bien qu'elles aient été de moins en moins réalistes[30]. Dans le cas du Dash 8, il y avait un risque

considérable à tenter de rivaliser avec divers producteurs étrangers fortement subventionnés pour desservir un marché très limité[31].

Le cas de Havilland fait également ressortir la difficulté d'appliquer un système de planification cohérent dans une entreprise publique. Même si cela vaut pour toutes les entreprises, le problème est particulièrement épineux dans le cas des entreprises qui opèrent dans des secteurs commerciaux dynamiques et en pleine évolution. On a fait remarquer qu'au cours du développement du Dash 8, les décisions relatives au produit lui-même ont été prises par la société d'État, tandis que les décisions de nature financière étaient prises par le gouvernement. Mais, à aucun moment, on ne semble avoir procédé à une intégration et à une rationalisation de ces diverses décisions[32]. C'est ainsi que les contraintes financières ne sont pas entrées en ligne de compte aux premières étapes de la planification – lorsqu'on s'est attaché à faire l'éventail des possibilités. On a en outre prétendu que les divergences de vues concernant les modalités de financement qui furent finalement approuvées ont diminué l'engagement et le sentiment de responsabilité des dirigeants envers le projet[33].

Bien qu'il soit possible d'opérer une meilleure intégration des décisions au niveau de l'entreprise publique et du gouvernement, le problème fondamental qui se pose ici n'est pas simplement d'ordre administratif. Les gouvernements poursuivent inévitablement des objectifs multiples et ceux-ci ne cessent d'évoluer. Il est sûrement raisonnable de s'attendre que les décideurs, en cherchant à réaliser un compromis entre des intérêts divergents, attendront le plus longtemps possible avant de s'engager dans une voie. On ne peut appliquer aux organismes publics le modèle de planification unifié et cohérent qui existe dans l'entreprise privée. Comme l'a fait remarquer un observateur :

> [. . .] le gouvernement n'est pas un organisme monolithique où se retrouvent des gens qui œuvrent vers un même objectif bien défini. Il ressemble davantage à une pieuvre dont les tentacules bougent d'une manière non coordonnée, entraînant ainsi souvent des conflits internes au niveau des buts poursuivis. Et malgré tout cela, le monstre réussit à avancer dans une direction ou dans une autre[34].

Les difficultés auxquelles s'est heurtée une autre avionnerie du secteur public, la société *Canadair Ltée*, sont maintenant bien connues. Cette entreprise a été achetée par le gouvernement fédéral à la fin de 1975, lorsqu'il est apparu que la société mère américaine était sur le point de fermer l'usine située dans la banlieue de Montréal. La décision fut prise, peu de temps après, de mettre au point un réacté d'affaires qui avait été conçu par Bill Lear, en dépit du fait que l'équipe de direction n'avait que peu d'expérience ou de compétence dans ce domaine.

Un examen des problèmes[35] qu'a dû affronter la société d'État par la suite révèle certains des facteurs qui en sont à l'origine, dont les promesses peu réalistes des dirigeants pour mousser les ventes, en ce qui concerne le financement, les spécifications techniques ou les dates de livraison[36]; la surestimation des possibilités de vente; et la sous-estimation des difficultés techniques et des problèmes de production liés à la conception et à la réalisation d'une nouvelle cellule et d'un nouveau moteur. Les conséquences de ces erreurs ne sont pas apparues clairement avant plusieurs années, en raison du système de comptabilité par programme qui permet à Canadair – comme à tout autre fabricant d'aéronefs – d'étaler les dépenses de développement sur l'ensemble de la durée d'un programme. Dans le cas de Canadair, le calcul des coûts n'était pas fondé sur le nombre d'appareils que la société pouvait raisonnablement s'attendre à vendre, mais sur le nombre requis pour atteindre le seuil de rentabilité[37].

La surveillance des activités de cette société était assurée par le conseil d'administration et par un comité interministériel d'examen formé de représentants de quatre ministères. Les séances du Comité des comptes publics (en 1983) ont fait ressortir de sérieuses lacunes dans le fonctionnement de ces organes de contrôle. Examinant rétrospectivement la situation, un responsable du gouvernement en venait à la conclusion suivante :

> Je crois que le gouvernement doit accepter une certaine responsabilité [. . .]. Cette mesure de responsabilité est fondée sur un dispositif institutionnel du gouvernement qui n'a pas été conçu pour réagir à une situation commerciale négative en très rapide évolution. Face à ces sociétés ainsi qu'aux autres, depuis plusieurs années, le gouvernement s'est montré solidaire mais actionnaire passif[38].

Le cas de Canadair diffère des autres que nous avons examinés en raison de l'importance plus grande attachée aux questions d'emploi. Des facteurs particuliers sont également venus compliquer l'exercice d'un contrôle sur les activités de cette entreprise, facteurs qui étaient liés à la nature du système de comptabilité, à l'utilisation de lettres d'accord – un arrangement permettant au gouvernement de garantir le remboursement des emprunts de Canadair sans en aviser le Parlement –, ainsi qu'au fait de ne pas avoir assujetti cette société à la Loi sur l'administration financière, ce qui aurait imposé à ses dirigeants des exigences supplémentaires en matière de rapports financiers et de vérification. Toutefois, on a pu aussi voir les effets de certains facteurs importants que l'on rencontre plus communément : la nécessité de prévoir une période de planification suffi-

samment longue et la difficulté d'évaluer le rendement des gestionnaires durant cette période; l'attrait d'une technologie nouvelle qui donnait l'occasion à ceux qui étaient impliqués dans le projet de se tailler une réputation dans l'industrie; et l'existence d'un système de contrôle qui accordait un rôle important à des représentants du gouvernement qui avaient été associés à plusieurs décisions importantes prises aux premières étapes et qui étaient devenus des défenseurs du projet.

Bien entendu, il n'y a pas que les entreprises publiques qui peuvent faire des erreurs de calcul ou de jugement. La mise au point d'une nouvelle technologie comporte toujours des risques importants. Tous les propriétaires d'entreprises, aussi bien publiques que privées, doivent affronter la difficulté d'évaluer le rendement des cadres au cours des étapes – souvent longues – consacrées à la recherche, à la planification et au développement. Les intérêts clairement définis des propriétaires d'entreprises privées et l'existence de mécanismes de marché qui servent à protéger ces intérêts contribueront toutefois à restreindre, dans la plupart des cas, l'étendue de ces erreurs. Dans le secteur public, où les buts ne sont pas aussi clairement énoncés et où il y a toujours danger que les problèmes décelés puissent avoir des conséquences politiques fâcheuses, les mesures de redressement viendront probablement moins vite. Bien que ces facteurs jouent, en règle générale, pour toute entreprise publique, ils ne posent pas un problème aussi sérieux lorsque le rendement d'une société d'État peut être évalué assez facilement. Mais ils constituent forcément un aspect important dans le cas des entreprises publiques de haute technologie que nous avons examinées, où il est d'autant plus probable que le jour de vérité mettra du temps à arriver qu'il est difficile de faire une évaluation de la performance de l'entreprise.

Comme alternative à la propriété publique, le gouvernement peut accorder sa confiance et son soutien à une entreprise privée. Bien sûr, nombreuses sont les entreprises qui reçoivent une aide financière. Cependant, les cas qui nous occupent ici se distinguent par l'ampleur du soutien fourni et par la reconnaissance du rôle de l'entreprise en cause comme instrument majeur de la politique de l'État. L'absence d'autres producteurs capables de réaliser le même ensemble d'objectifs de politique publique rendra plus difficile l'évaluation de l'aide réclamée et se traduira par une plus grande réticence à mettre fin à ce soutien selon l'évolution des circonstances ou des perspectives qui s'offrent à l'entreprise.

L'aide gouvernementale prend souvent la forme de garanties d'emprunt, qui ont pour effet de faire assumer à l'État une part disproportionnée des risques d'échec d'un projet. Les dirigeants d'entreprises privées seront ainsi enclins à prendre des initiatives plus risquées qui permettront d'exploiter au maximum ces garanties comme ressource de l'entreprise. Un contrôle serré sera nécessaire si l'on veut éviter que des risques excessifs ne soient pris, et le fardeau de la surveillance reviendra en grande partie au gouvernement si la nature des garanties accordées est telle que les prêteurs privés ne courent que peu de risques.

À mesure que s'accroîtra la valeur cumulative de l'aide financière accordée à un producteur, le gouvernement sera fortement incité à fournir une éventuelle assistance supplémentaire pour permettre à l'entreprise de poursuivre ses activités. Par ailleurs, les cautions gouvernementales auront un effet très différent sur les investisseurs privés. Ceux-ci hésiteront davantage à investir les fonds additionnels requis pour rétablir la rentabilité d'une entreprise, car les gains qui en résulteront reviendront en tout ou en partie à l'État. Il est même possible que l'augmentation globale de la valeur de l'entreprise par suite de tels investissements soit inférieure à la diminution de la valeur de la garantie d'emprunt pour les actionnaires[39].

L'histoire de la *Consolidated Computer* montre bien les problèmes qui peuvent se poser lorsqu'une entreprise devient l'« instrument choisi » de la politique de l'État. Cette entreprise fut constituée en société en 1967 par un entrepreneur privé qui voulait mettre au point et commercialiser une de ses innovations dans le domaine de l'informatique. Le soutien apporté par le gouvernement a d'abord pris la forme d'une caution de prêt pouvant aller jusqu'à 12 millions de dollars (à certaines conditions), dans le cadre du Programme d'aide générale de transition du gouvernement. Au succès et à la croissance rapide de l'entreprise durant les premières années d'activité succédèrent bientôt les difficultés financières. Après mise sous séquestre provisoire, la société fut réorganisée en 1972, la Commission d'aide générale de transition recevant 37,1 % des actions ordinaires de la nouvelle société qui portait le nom de Consolidated Computer Incorporated (CCI). Les choses continuèrent cependant à se détériorer et de nouvelles pertes furent enregistrées en dépit de l'aide financière supplémentaire accordée par les autorités. La Commission d'aide générale de transition suggéra au gouvernement de cesser toute aide en 1975, mais le Cabinet opta plutôt pour une restructuration financière de l'entreprise qui permettait d'éviter une perte de 35 millions de dollars pour le trésor fédéral et de maintenir en opération la seule entreprise de fabrication de matériel informatique au pays appartenant à des Canadiens.

La CCI a connu des ennuis de plus en plus sérieux au cours de la seconde moitié des années 70 en raison de divers facteurs, tels qu'un système de contrôle de la gestion inadéquat et une position concurrentielle allant sans cesse en s'affaiblissant[40]. La dépendance de cette

société à l'égard des garanties du gouvernement s'accrût, mais la surveillance exercée par le conseil d'administration, la Commission d'aide générale de transition – devenue plus tard l'Office d'expansion des entreprises – et les deux ministères responsables afficha de sérieuses lacunes. Comme la responsabilité de la surveillance de cette entreprise était partagée, aucun organisme n'assumait véritablement l'imputabilité à son endroit[41]. De plus, un examen des renseignements disponibles a mené un observateur à conclure que, pour une bonne partie de cette période, les personnes les plus étroitement impliquées dans le contrôle des investissements de la CCI étaient en même temps celles qui défendaient le projet. C'est ainsi que les dures remises en question qui auraient pu hâter la fin de ce projet n'eurent pas lieu[42].

La CCI a finalement été vendue en 1981. Le gouvernement a dû effectuer à cette occasion un déboursé de 91 millions de dollars pour couvrir ses garanties, portant ainsi l'ensemble de ses pertes à près de 120 millions. Deux ans et demi après en avoir fait l'acquisition, soit en 1984, l'acheteur de l'entreprise plaçait celle-ci sous séquestre.

Lorsque le gouvernement s'engage à soutenir un projet ou une entreprise, il y a de toute évidence des risques importants dont il faut tenir compte, que l'« instrument choisi » soit une entreprise privée, une société mixte ou encore une entreprise publique en propriété exclusive. Il n'y a pas lieu de penser, par exemple, que la société de Havilland aurait pu faire mieux s'il s'était agi d'une entreprise privée bénéficiant d'une aide appréciable et constante de la part du gouvernement. Les questions de propriété sont, dans ce cas, moins importantes que la nature et l'ampleur du soutien accordé à même les fonds publics.

Ce dernier point est tout particulièrement pertinent dans le contexte du débat actuel sur la politique à l'égard des sociétés d'État. Bien qu'un certain nombre d'entreprises publiques qui ont joué un rôle de « pionnier » aient été privatisées ou soient sur le point de l'être, il n'est pas évident que les objectifs de la politique gouvernementale ont changé. Si l'État devait simplement réorienter son appui vers certaines entreprises ou certaines technologies du secteur privé, les mêmes problèmes pourraient se poser. La possibilité subsiste que le gouvernement choisisse des « perdants » plutôt que des « gagnants », et qu'il s'engage sur la voie de protéger ces entreprises contre l'influence des forces du marché. Le résultat peut se révéler tout aussi problématique.

Résumé

Il y a un certain nombre de leçons à tirer de l'expérience du gouvernement comme entrepreneur. D'abord, elle fait mieux ressortir la nécessité de procéder à une évaluation prudente des objectifs poursuivis par l'État. La performance des entreprises publiques soulève des questions fondamentales au sujet de la nature réelle des lacunes du marché et de l'importance relative des avantages et des coûts associés aux initiatives visant à combler ces lacunes. Notre examen a également mis en évidence les coûts souvent élevés qui se rattachent à la poursuite d'objectifs non économiques. Il corrobore par ailleurs les préoccupations exprimées par plusieurs au sujet de la difficulté qu'éprouvent les gouvernements à choisir des gagnants et à laisser tomber les perdants. Cela vaut non seulement pour les entreprises publiques, mais aussi pour les « sociétés d'État déguisées » – les entreprises privées qui dépendent à un tel point de l'aide gouvernementale qu'on les considère comme étant situées tout juste à la périphérie du secteur public.

En deuxième lieu, il importe de voir si les objectifs ont été convenablement définis. Lorsque les objectifs sont formulés si étroitement qu'ils ne s'appliquent qu'à une entreprise ou à une technologie en particulier, il y a de fortes chances que des problèmes d'ordre contractuel se posent, et qu'ils aient à leur tour pour effet d'augmenter le coût et de compromettre l'efficacité de l'intervention de l'État. Les buts poursuivis dans le cadre de la politique gouvernementale peuvent raisonnablement s'accommoder d'une nouvelle définition des objectifs qui permettrait d'élargir l'éventail des options qui s'offrent aux autorités.

Dans le cas où un recours à l'entreprise privée ferait surgir d'importants problèmes d'ordre contractuel, il sera souvent préférable de faire appel à l'entreprise publique. De tels problèmes peuvent se poser lorsque, par exemple, le gouvernement veut faire l'acquisition de technologies de pointe pour ses propres besoins.

En dernier lieu, lorsque l'entreprise publique est la solution retenue, il importe de chercher les moyens par lesquels il serait possible de réduire les problèmes liés à l'utilisation de cet instrument, problèmes qui peuvent se poser avec une acuité particulière dans des industries en évolution rapide. Nous reviendrons sur cette question dans les chapitres 8 et 9.

Les sauvetages d'entreprises

Un nombre important d'entreprises publiques trouvent leurs origines dans des initiatives prises par le gouvernement en vue d'empêcher la disparition d'une entreprise privée (voir le tableau 6-1). Bien que ce genre de sauvetage vise principalement à conserver des emplois, d'autres facteurs peuvent entrer en ligne de compte. Ainsi, dans le cas de Canadair, la promotion du potentiel technologique canadien venait s'ajouter à l'objec-

tif du maintien des emplois, comme nous l'avons signalé plus haut.

La faillite fait, bien sûr, partie intégrante du processus d'adaptation et de changement dans une économie dynamique. On peut avoir avantage à ralentir le rythme d'adaptation lorsque des éléments de rigidité rendent le coût des rajustements particulièrement élevé. Mais quand les interventions de l'État entravent le déplacement normal de ressources vers des utilisations de plus grande valeur, le prix à payer peut être important. Le coût des opérations de sauvetage peut aller bien au-delà de la mauvaise affectation des ressources découlant du maintien de certains concurrents faibles sur le marché.

Tableau 6-1

Sauvetages importants[1], Canada, 1950–1983

En pourcentage

	Date du sauvetage	Taux de recouvrement[2]	Situation présente
Canada			
Canadair Ltd.	1976	0,7	Vendue à Bombardier Inc.
Société de développement du Cap Breton	1967	0,7	En activité
de Havilland du Canada	1974	-	Vendue à Boeing du Canada Ltée
Fishery Products International Ltd.[3]	1983	. .	En activité
Terre-Neuve			
Atlantic Gypsum Ltd.	1952	-	Vendue à Lundrigans Ltd.
Labrador Linerboard Ltd.	1972	-	Vendue à Abitibi-Price
Marystown Shipyard Limited	1967	1,0	En activité
Newfoundland Fibreply Ltd.	1959	-	A cessé toute activité en 1981 -1982
Newfoundland Hardwoods Ltd.	1950	1,0	En activité
North Star Cement Corp. Ltd.	1951	-	Vendue à la Newfoundland Cement Co.
United Cotton Mills Ltd.	1951	-	Vendue à la Newfoundland Textiles Ltd.
Fishery Products International Ltd.[3]	1983	. .	En activité
Île-du-Prince-Édouard			
Georgetown Shipyard Inc.	1973	1,0	En activité
Nouvelle-Écosse			
Clairtone Sound Corp.	1967	-	Dissoute en 1973
Sydney Steel Corp.	1967	0,6	En activité
Nouveau-Brunswick			
Brunswick Mills Ltd.	1976	-	Vendue à la Consolidated Bathurst
Manitoba			
Flyer Industries Ltd.	1971	-	Vendue à la CarroserieFabrick den Oudsten NV.
Manitoba Forestry Resources Ltd.	1973	0,9	En activité
Saunders Aircraft Ltd.	. .	-	Dissoute en 1976
Venture Manitoba Tours Ltd.	1971	1,0	En activité
Colombie-Britannique			
Canadian Cellulose Co. Ltd.[4]	1973	-	Actions transférées à la BCRIC
Kootenay Forest Products Ltd.	1974	-	Actions transférées à la BCRIC
Ocean Falls Corp.	1973	-	Dissoute en 1983
Plateau Mills Ltd.	1975	-	Actions transférées à la BCRIC

1 À moins d'indication contraire, il s'agit d'entreprise détenues en propriété exclusive par l'État.

2 Il s'agit de la proportion des déboursés qui ont été recouvrés par l'entremise des recettes obtenues de façon autonome. Le taux indiqué représente une moyenne pour les années 1980 à 1983.

3 La majorité des actions de la Fishery Products International Ltd. sont détenues par le gouvernement fédéral et celui de Terre-Neuve (62,6 et 26,2 %, respectivement) par l'entremise de leur participation dans la société 125459 Canada Ltd. (voir le tableau 6-3).

4 Le gouvernement de la Colombie-Britannique détenait initialement 81 % des actions de la Canadian Cellulose Co. Ltd.

SOURCE Robert W. Sexty, *Les entreprises du secteur public et l'emploi au Canada*, étude technique n° 33 du Groupe d'étude de l'évolution du marché du travail, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1981; cette liste a été mise à jour à partir des Comptes publics, de rapports annuels et de consultations personnelles.

L'espoir d'une intervention gouvernementale peut influencer le comportement d'autres entreprises dans la même industrie ou la même région, de sorte que le mouvement général de la main-d'œuvre et du capital se fera plus lentement que s'il était dicté par les seules forces du marché. De plus, comme les ressources peuvent habituellement être réaffectées à d'autres usages, une opération de sauvetage pourra permettre de conserver des emplois mais en empêchant que d'autres emplois – peut-être de nature plus durable – soient créés ailleurs dans l'économie. L'incidence principale de ces opérations pourrait fort bien se faire sentir au niveau des autres entreprises du même secteur, qui auraient la possibilité d'accroître leur production et leurs effectifs si le concurrent en difficulté n'était pas maintenu en activité grâce à l'aide de l'État[43].

Le gouvernement devrait mettre l'accent sur les mesures qui sont susceptibles de faciliter le processus d'adaptation et de réduire le besoin de recourir à des sauvetages. On peut songer aux programmes destinés à aider les travailleurs à changer de profession et à s'installer dans d'autres localités. On pourrait également envisager des réformes aux lois en matière de faillite, de valeurs mobilières et de fiscalité, en vue de faciliter les réorganisations, les fusions et les acquisitions d'entreprises[44]. Dans les initiatives visant à stimuler la création d'emplois dans les régions à croissance lente, l'accent pourrait être mis davantage sur des projets de taille modeste, moins spectaculaires, ce qui diminuerait les risques que le gouvernement soit obligé de continuer à fournir des subventions en cas d'échec.

Mais abstraction faite de ces politiques, il se présentera toujours des cas où le prix d'une fermeture sera jugé socialement inacceptable. Il se peut en effet que, en raison de la faiblesse du marché du travail, le maintien des emplois s'avère la solution la moins coûteuse sur le plan social; toutefois, il n'en sera pas toujours ainsi, tout comme il ne sera pas toujours possible de restreindre les mesures d'aide aux seules périodes où le bilan des avantages et des coûts sociaux est favorable. C'est dans ce contexte que la solution de la propriété publique doit être mise en balance avec les autres moyens d'intervention disponibles pour sauver une entreprise de la faillite.

En règle générale, les sauvetages et rachats d'entreprises par les gouvernements au Canada sont survenus en réaction à des situations particulières plutôt que dans le cadre d'une stratégie d'ensemble. Cela est très bien ainsi, étant donné qu'une politique officielle assortie de critères précis accroîtrait le risque que la perspective d'un sauvetage en vienne elle-même à influencer sensiblement les décisions des intervenants sur le marché[45]. Il est également heureux que la propriété publique ait été, dans une large mesure, un moyen de sauvetage employé en dernier ressort. Comme nous l'avons signalé précédemment, la substitution du contrôle du secteur public au mécanisme régulateur du marché comporte certains risques importants. Il y a également danger que les décideurs publics aient des liens plus étroits avec une entreprise appartenant à l'État et que, par conséquent, il s'avère plus difficile de retirer ultérieurement l'appui du gouvernement et de laisser jouer librement la dynamique d'adaptation. Ces facteurs, joints au fardeau que représenterait toute nouvelle augmentation de la taille et peut-être du champ d'influence du secteur public, tendent à faire de la propriété publique un instrument d'intervention peu indiqué, sauf lorsque le recours à d'autres instruments entraînerait des coûts très élevés.

Les autres moyens d'intervention ont aussi leurs faiblesses, quoique la nature des problèmes qui peuvent se poser soit largement fonction de l'importance de l'aide publique requise. Ainsi, les subventions en espèces donnent l'occasion à l'entreprise de faire un gain immédiat, et celle-ci pourra être peu incitée à persévérer et à respecter ses engagements en matière d'emploi. Bien que l'on pourrait remédier à ce problème en échelonnant le versement de la subvention, les possibilités à cet égard sont limitées lorsqu'une entreprise est acculée à la faillite.

Les garanties d'emprunt ont été une des mesures les plus fréquemment employées pour aider financièrement les entreprises en difficulté. Les garanties d'emprunt, tout comme les prêts consentis à des conditions préférentielles, peuvent inciter les entreprises à recourir davantage à l'endettement, ce qui les rendra plus vulnérables aux hausses des taux d'intérêt et aux contractions du marché. Comme nous l'avons déjà signalé, l'octroi d'une caution financière peut inciter l'entreprise à prendre de plus grands risques et décourager les nouveaux apports de capitaux propres pour des investissements susceptibles d'accroître la valeur de l'entreprise mais qui auraient pour effet de diminuer la valeur de la garantie. Ces problèmes ont moins d'importance lorsque la garantie ne couvre qu'une partie des dettes de l'entreprise et que les prêteurs privés assument eux aussi une part significative des risques. La tentation de prendre de plus grands risques est également moins forte lorsque le gouvernement acquiert des bons de souscription sur le capital-actions d'une société et qu'il est ainsi en mesure de partager aussi bien les gains que les pertes. Dans son dernier budget, le gouvernement fédéral a incidemment présenté des lignes directrices visant à resserrer les contrôles sur l'utilisation des garanties d'emprunt[46].

L'entreprise publique représentera une solution plus attrayante dans la mesure où les coûts liés au contrôle et à l'administration de l'aide fournie à l'entreprise privée sont plus élevés, et que sont moins sérieuses les difficultés associées à la surveillance des activités des orga-

nismes publics. Ces problèmes peuvent être importants, comme nous l'avons vu dans le cas des « industries pionnières ». Le coût du contrôle et de l'administration des ententes conclues avec des entreprises privées dépendra des facteurs suivants : le degré de divergence entre les intérêts du gouvernement et ceux des propriétaires de l'entreprise, la volonté que peuvent avoir les autres intervenants – dont les propriétaires et les prêteurs privés – de surveiller la performance de l'entreprise et l'intensité des pressions qui s'exercent sur le gouvernement pour qu'il fournisse une aide continue à l'entreprise. La mesure dans laquelle le gouvernement pourra s'en remettre aux propriétaires d'une entreprise privée pour ce qui est d'exercer un contrôle sur les activités et de maintenir un rendement satisfaisant diminuera en fonction de l'importance de l'aide publique accordée.

Lorsque le gouvernement fait l'objet de fortes pressions en vue de maintenir en activité une entreprise privée, les problèmes de surveillance et de contrôle auront tendance à prendre plus d'importance. Dans de telles circonstances, le gouvernement ne sera pas en bonne position pour négocier des changements dans la structure ou les activités de l'entreprise, et des ressources considérables devront être affectées au contrôle de l'efficience de l'entreprise. Souvent, toutefois, ce n'est qu'après coup qu'on se rend compte que le gouvernement est engagé irrémédiablement dans une opération visant à assurer la survie d'une entité particulière. Il y a danger que, en raison de la propriété publique, l'on en vienne à s'engager à maintenir une entreprise; plutôt que de contribuer à réduire le coût du contrôle et de la surveillance, la création d'une entreprise publique pourra alors avoir pour principal effet de retarder ou d'empêcher une nécessaire restructuration de l'industrie.

S'il est une situation où il était clair que les autorités auraient à subir des pressions incessantes en vue de soutenir l'emploi, c'est précisément celle qui prévalait en 1967 lorsque le gouvernement fédéral a pris en charge les mines de charbon de la Dominion Steel and Coal Corporation (DOSCO). Un indice de l'implication du gouvernement dans le dossier des houillères du Cap Breton nous est donné par l'ampleur des subventions accordées – qui atteignaient, en 1965, 3 000 $ par employé[47]. À l'encontre des recommandations de la Commission royale d'enquête sur les perspectives économiques du Canada (1957) et de la Commission royale d'enquête sur la houille (1960), le gouvernement fédéral avait refusé de diminuer le soutien qu'il apportait à cette industrie et de faciliter le déplacement des travailleurs vers d'autres régions.

La *Société de développement du Cap Breton* (DEVCO) a vu le jour à une époque où la région du Cap Breton était en proie à de sérieuses difficultés économiques. Les principales assises économiques de la région étaient menacées. Par conséquent, des mesures devaient être prises d'urgence si on ne voulait pas que le Cap Breton devienne une zone économiquement sinistrée[48]. Lorsque la société DOSCO annonça son intention de fermer ses mines de charbon, le gouvernement fédéral n'a eu d'autre choix que de maintenir les houillères en exploitation, mesure que l'on considérait depuis longtemps justifiée d'un point de vue social. Il aurait sans doute été possible d'attirer d'autres investisseurs privés, mais il aurait fallu verser des subventions encore plus importantes. En outre, les arrangements négociés avec DOSCO avaient mis en relief la difficulté de s'assurer que les entreprises subventionnées accordent une attention suffisante aux initiatives à plus long terme susceptibles d'accroître la valeur de l'entreprise[49].

La loi qui a servi à créer la DEVCO précise que celle-ci a pour mission de réduire la production de charbon tout en favorisant activement l'implantation d'autres industries dans l'île. Les deux activités devaient être menées simultanément, de manière qu'il n'y ait pas diminution globale de l'emploi. Les premières années, la production et l'emploi dans le secteur de la houille furent réduits sensiblement (tableau 6-2). Toutefois, en 1973, à la faveur de l'escalade des cours pétroliers, le prix de la houille a entamé un important mouvement à la hausse. C'est ainsi qu'en 1975, on a commencé à accroître la production des houillères. Celle-ci a par la suite continué d'augmenter bien que le prix du charbon ait accusé un certain fléchissement. Mais en dépit de la hausse des prix et d'une progression importante de la productivité de la main-d'œuvre, la société n'a jamais été capable d'éliminer complètement ses pertes d'exploitation au titre des activités minières. Par ailleurs, ses réalisations en ce qui a trait à l'expansion de la base économique du Cap Breton ont été une source de déception. On a estimé que, entre 1973 et 1978, un peu moins de 1 000 emplois à temps plein ont été créés par la Division du développement industriel – la plupart dans des entreprises qui ne pouvaient pas survivre sans l'aide de l'État[50].

Les pertes subies par la Société de développement du Cap Breton s'expliquent en majeure partie par le coût élevé de la création d'emplois dans cette région. Outre son mandat principal, la société d'État s'est vu confier certaines autres obligations sociales[51]. Ainsi, elle a vendu du charbon à d'autres entreprises publiques de la Nouvelle-Écosse – Sydney Steel Corporation (SYSCO) et Nova Scotia Power Corporation – à des prix inférieurs aux cours du marché. Lorsqu'elle a ouvert de nouvelles mines, elle a été influencée par le désir de maintenir les travailleurs dans les collectivités existantes; et elle a hésité à réduire le nombre d'emplois en période de contraction de l'activité économique. On peut aisément concevoir que de telles contraintes ne seraient pas imposées à une entreprise privée, qui exigerait un

Tableau 6-2

Société de développement du Cap Breton, division du charbon, principales données statistiques, 1969–1985[1]

	Nombre de mineurs	Productivité (tonnes/quart)	Production (en millions de tonnes)	Ventes de charbon	Pertes du secteur minier	Paiements du gouvernement fédéral	
						Coûts des immobilisations	Coûts d'exploitation[2]
				En millions de dollars			
1969	4 554	2,5	2,2	26,2	21,9	13,0	22,0
1970	4 441	2,4	1,8	24,4	25,8	15,5	21,0
1971	4 263	2,6	1,7	16,3	28,8	24,5	28,8
1972	4 083	2,4	1,3	12,0	32,6	9,5	32,6
1973	3 696	2,5	1,1	15,4	31,5	2,0	30,4
1974	3 470	2,6	1,1	18,8	29,1	6,4	28,3
1975	3 752	2,8	1,5	31,5	29,0	22,3	28,9
1976	3 780	4,1	2,0	53,2	14,0	20,8	13,9
1977	3 858	4,2	2,1	64,3	28,3	20,5	26,3
1978	4 158	4,9	2,5	87,9	11,5	14,5	22,0
1979	4 297	4,6	2,4	121,2	12,6	26,1	10,7
1980	4 270	4,2	2,1	115,1	18,2	34,6	-
1981	4 509	4,7	2,7	129,1	10,5	70,0	29,2
1982	4 679	4,7	2,3	112,5	22,3	98,5	25,9
1983	4 573	4,5	2,7	171,8	46,5	71,1	14,1
1984	..	5,3	2,8	144,3	49,6	16,1	83,3
1985	3 470	7,1	2,4	165,1	10,0	86,9	10,0

1 Année se terminant le plus près du 31 mars.
2 Y compris les pertes du secteur minier et les déboursés extraordinaires.
SOURCE Société de développement du Cap Breton, *Rapports annuels*.

mandat explicite et une rémunération appropriée. Mais, sur un plan plus général, il n'y a pas lieu de croire que la politique poursuivie dans le cas du Cap Breton pourrait être plus efficacement mise en œuvre par une entreprise privée bénéficiant de l'appui constant du gouvernement. Les subventions considérables qui sont requises pour attirer une grande entreprise privée et la volonté du gouvernement de soutenir le niveau d'activité dans la région entraîneraient inévitablement des problèmes d'ordre contractuel importants. Le niveau d'aide approprié pour les houillères est fonction de l'état du marché et de la viabilité des autres activités commerciales que l'on encourage, deux aspects marqués par une incertitude considérable. Cela compliquerait encore davantage la négociation et la mise en application d'une entente contractuelle avec un producteur privé de charbon. Dans les circonstances, l'entreprise publique représentait un instrument de politique relativement attrayant.

Un certain nombre de ces facteurs étaient présents lors de la prise en charge des activités sidérurgiques de la société DOSCO par le gouvernement de la Nouvelle-Écosse en 1967 et de la création de la Sydney Steel Corporation. Bien que l'aciérie ait employé la moitié moins de travailleurs que les houillères, sa fermeture aurait néanmoins été désastreuse pour l'économie locale. Le gouvernement fédéral était bien conscient de cette situation, mais il reconnaissait aussi que, s'il prenait l'initiative de sauver l'aciérie, il entrerait directement en conflit avec d'autres producteurs d'acier de l'Est du Canada. Ce genre de dilemme ne s'était pas présenté dans le cas des mines de charbon de la DOSCO.

La position concurrentielle de la Sydney Steel s'était affaiblie sensiblement avec les années. Les subventions nécessaires pour attirer un producteur privé représentaient, dans ce cas également, une somme considérable. Qui plus est, l'expérience démontra encore une fois la difficulté d'en venir à une entente convenable avec une entreprise privée[52]. Les installations de la DOSCO laissaient fort à désirer – malgré l'aide publique appréciable qui avait été accordée – et au moment de leur prise en charge par le gouvernement une importante remise en état s'imposait.

En présence d'une volonté publique bien arrêtée de continuer l'exploitation sidérurgique de la SYSCO, il aurait été difficile et coûteux de poursuivre cet objectif par le biais d'une entente contractuelle avec une entreprise privée. Le degré d'engagement des pouvoirs

publics était toutefois moins manifeste que dans le cas de la Société de développement du Cap Breton. Alors que le gouvernement fédéral se montrait peu intéressé à prendre en charge les activités de la sidérurgie (bien qu'il ait été disposé à fournir un financement direct et indirect), le gouvernement de la Nouvelle-Écosse ne voulait au départ faire l'acquisition de l'entreprise que pour une période limitée qui lui permettrait d'évaluer les perspectives à long terme de la Sydney Steel et de prendre des mesures en conséquence[53]. Une reprise de la demande, qui coïncida avec la prise de contrôle, contribua à faire naître l'optimisme au sujet des possibilités futures d'une aciérie dont les opérations auraient été rationalisées. Vraisemblablement, le fait que la société SYSCO ait déjà été créée a influé sur la décision de maintenir la propriété publique de l'entreprise; après les mesures provisoires qu'il venait de prendre, il aurait été plus difficile au gouvernement de la Nouvelle-Écosse de retirer son appui et de provoquer ainsi une contraction ou une cessation des activités de l'entreprise.

L'expérience de la SYSCO montre encore une fois la difficulté de prévoir l'évolution du marché. Avant l'acquisition de l'entreprise, des experts-conseils avaient attiré l'attention du gouvernement sur les coûts beaucoup plus élevés de la production sidérurgique à Sydney qu'ailleurs au Canada[54]. La reprise subséquente de la demande contribua à dissiper ces préoccupations et à donner au gouvernement provincial l'assurance nécessaire pour s'engager financièrement dans un vaste programme de modernisation et d'expansion. Toutefois, vers le milieu des années 70, au moment où le programme de remise en état touchait à son terme, le marché de l'acier avait de nouveau commencé à fléchir. Les pertes de la société augmentèrent au cours des années suivantes et, en 1981, le gouvernement fédéral et celui de la Nouvelle-Écosse acceptèrent de financer conjointement un autre grand projet de revitalisation des installations de la SYSCO. Au 31 mars 1985, l'endettement de cette société atteignait 395 millions de dollars.

Une approche très différente fut adoptée lorsqu'on est venu en aide, récemment, aux entreprises de pêche de Terre-Neuve. L'intention dans ce cas n'était pas seulement de conserver les emplois, mais aussi de restructurer une industrie fort mal en point. L'instrument de cette restructuration a été la *Fishery Products International*, une entreprise publique formée vers la fin de 1983 à partir des éléments récupérables d'un certain nombre d'entreprises de pêche terre-neuviennes en faillite. Le gouvernement fédéral détient 63 % des actions de la nouvelle société, le reste appartenant au gouvernement de Terre-Neuve (26 %) et à la Banque de la Nouvelle-Écosse (11 %). L'accord de restructuration de 1983 – largement inspiré des recommandations du Groupe d'étude des pêches de l'Atlantique (1982) – prévoyait que cette société serait gérée d'une façon économiquement viable, efficiente et moderne jusqu'à ce qu'elle soit suffisamment rentable pour être revendue au secteur privé. À cette fin, l'accord stipule que, si le gouvernement fédéral ou le gouvernement de Terre-Neuve s'oppose à la fermeture ou à la fusion proposée d'un établissement, il doit indemniser la société pour toute augmentation consécutive des coûts, selon l'évaluation qu'en fera un comptable indépendant. Toutefois, un certain nombre de conditions furent imposées à la société au départ (concernant, par exemple, les établissements qui ne pouvaient être fermés, et la nécessité d'utiliser les chantiers de Marystown[55]).

La création d'une entreprise mixte favorisa une action coordonnée en vue de résoudre une situation difficile qui touchait autant le gouvernement fédéral que le gouvernement de Terre-Neuve[56]. (L'intérêt du fédéral tient au contrôle qu'il exerce sur la capture du poisson et le commerce international et interprovincial des produits de la pêche; l'intérêt de Terre-Neuve découle de sa compétence sur le secteur des pêches dans les limites de la province.) Le recours à des garanties d'emprunt n'aurait pas permis de résoudre les problèmes qu'éprouvaient les principales entreprises en cause, qui avaient accumulé des dettes considérables. Du point de vue des autorités fédérales, l'entente conclue présentait l'avantage additionnel d'un partage des risques avec d'autres intervenants fortement désireux d'assurer la survie de l'industrie de la pêche.

Bien que la Fishery Products International ait eu besoin d'un apport en capital plus important que ce que l'on avait prévu au départ, elle a fait des progrès importants sur la voie de la viabilité commerciale. La société s'est défaite d'un certain nombre d'établissements et a considérablement amélioré ses relations avec l'Union des pêcheurs. Elle profite présentement de la forte demande pour les produits du poisson. Mais il est trop tôt pour faire une évaluation globale de l'opération. Étant donné l'hésitation initiale du gouvernement de Terre-Neuve à accepter que cette société ait pour objectif de maximiser ses profits, ainsi que la tentation – du point de vue de la province – d'utiliser celle-ci pour faciliter l'admissibilité des travailleurs à l'assurance-chômage[57], les perspectives qui s'offrent à la Fishery Products International comme entreprise commerciale demeurent très incertaines.

Bien qu'elle soit l'instrument d'intervention le plus approprié dans certaines circonstances, l'entreprise publique est susceptible d'occasionner des coûts économiques appréciables. Il importe que les gouvernements se donnent d'autres politiques afin d'élargir l'éventail des options et de réduire leur dépendance à plus long terme à l'égard de ce qui pourrait constituer de plus en plus une solution coûteuse pour maintenir des emplois. Nous avons fait mention des programmes d'adaptation

de la main-d'œuvre comme moyen d'éviter le recours aux opérations de sauvetage. De tels programmes permettraient aux gouvernements de réduire plus facilement les activités des entreprises publiques et de restreindre l'importance des subventions qui doivent être accordées. Les programmes destinés à favoriser l'implantation de nouvelles activités commerciales plus prometteuses dans la région peuvent aussi contribuer à cet objectif. La création d'une entreprise publique devrait s'accompagner de la mise en œuvre de programmes de ce genre et d'autres qui visent à faciliter le processus d'adaptation.

Les entreprises mixtes

De plus en plus au cours des dernières années, les gouvernements ont tenté de réaliser les objectifs de leur politique industrielle en faisant appel à des entreprises mixtes. Le tableau 6-3 donne une liste de certaines des plus importantes entreprises dans lesquelles les gouvernements détiennent une participation soit directement soit par l'entremise de filiales. Bien que toute société dans laquelle des intérêts privés et publics détiennent simultanément une participation soit une entreprise mixte, l'accent a été mis sur les entreprises où la propriété publique est suffisante pour permettre au gouvernement d'exercer un contrôle effectif. En supposant que l'intervention de l'État soit nécessaire, on peut se demander quand le recours à une entreprise mixte est susceptible de constituer la meilleure solution. Dans quelles circonstances, s'il en est, l'entreprise mixte est-elle préférable à une entreprise publique en propriété exclusive ou à d'autres instruments d'application des politiques de l'État ?

Tableau 6-3

Principales entreprises mixtes[1]

	Société d'État mère ou mixte[2]	Participation[3] (en pourcentage)
Toronto Terminals Railway Co.	Compagnies des chemins de fer nationaux du Canada (CN)	49
National Sea Products Ltd.	Gouvernement du Canada	20[4]
Télécommunications CNCP	CN	*50[5]
CNCP Niagara-Detroit Partnership	CN	*50[5]
Chicago and Western Indiana Railroad Co.	CN	20[5]
Télésat Canada	Gouvernement du Canada	*50
	Alberta Government Telephones	5
	CN	4
	Manitoba Telephone System	2
	Saskatchewan Telecommunications	2
Panarctic Oils Ltd.	Petro-Canada	*53
	Trillium Exploration Corp.	5
Syncrude Canada	Petro-Canada	17
	Gouvernement de l'Alberta	17
	Alberta Energy Co. Ltd.	10
Westcoast Transmission Co. Ltd.	Petro-Canada	*31
Ridley Terminals Inc.	Société canadienne des ports	*90
Nanisivik Mines Ltd.	Gouvernement du Canada	18
Fishery Products International Ltd.	Gouvernement du Canada	*63[6]
	Gouvernement de Terre-Neuve	26
Corporation de développement du Canada (CDC)	Gouvernement du Canada	*13[7]
Allen Potash Mine	CDC	40[5]
AES Data Inc.	CDC	*100
Savin Corporation	CDC	*62[5]
CDC Sciences de la vie inc.	CDC	*67[5]
Connaught Laboratories Inc.	CDC Sciences de la vie inc.	*100
Nordic Laboratories Inc.	CDC Sciences de la vie inc.	35
	Caisse de dépôt et placement du Québec (Caisse)	15
Allelix Inc.	CDC Sciences de la vie inc.	*50[5]
	Caisse	15
	Société de développement de l'Ontario	20

Tableau 6-3 (suite)

	Société d'État mère ou mixte[2]	Participation[3] (en pourcentage)
Canterra Energy Ltd.	CDC	*95[5]
Innocan Inc.	CDC	10[5]
Innotech Aviation	Innocan	*67
	Air Canada	30
Onex Capital Corp.	CDC	16[5]
American Can Co. Inc.	Onex	*55[5]
MacLeod Steadman Inc.	Onex	*100[5]
Nachurs Plant Food Co.	Onex	*92[4]
Sky Chefs	Onex	*60[5]
Polysar Ltd.	CDC	*100
Petrosar Ltd.	Polysar	*100[5]
Sentrol Systems Ltd.	CDC	*98
Société coopérative de l'énergie	Gouvernement du Canada	*50[8]
Cooperative Energy Development Corp.	Société coopérative de l'énergie	*85[8]
Mines SNA	Gouvernement du Québec	*51
Asbestos Corp. Ltd.	Mines SNA	*55
Sotel Inc.	Société de développement de la Baie James	*51
Gaz Métropolitain	Société québécoise d'initiatives pétrolières (SOQUIP)	20
	Caisse	*30
Cambior Inc.	Société québécoise d'exploration minière (SOQUEM)	32
Place Desjardins Inc.	Société de développement immobilier	*49
Artopex Canada Ltée	Caisse	*30
Casavant Frères Ltée	Caisse	*30
Unigesco Inc.	Casavant Frères Ltée	*58
Campbell Resources Inc.	Caisse	11
Canron Inc.	Caisse	20
Domco Industries Ltd.	Caisse	12
Brascade Holdings Inc.	Caisse	30
Brascade Resources	Brascade Holdings Inc.	*67
Noranda Inc.	Brascade Resources	*43
Dominion Textile Inc.	Caisse	*16
Geocrude Energy Inc.	Caisse	*18
Le groupe Vidéotron	Caisse	30
Logistec Corp.	Caisse	14
Norcen Energy Resources Ltd.	Caisse	11
Corporation financière Power	Caisse	15
Provigo Inc.	Caisse	*28
Québec-Téléphone	Caisse	14
Sceptre Resources	Caisse	*27
Société d'investissement Desjardins	Caisse	14
Trust général du Canada	Caisse	19
Dofor Inc.	Société générale de financement (SGF)	*91[5]
Domtar Inc.	Dofor Inc.	*30
	Caisse	15
Donohue Inc.	Dofor Inc.	*56
Marine Industrie Ltée	SGF	*65
Cegelec Industrie Inc.	SGF	*50
Petromont, Société en commandite	SGF	*50
Aluminerie de Bécancour	SGF	25[5]

Tableau 6-3 (fin)

	Société d'État mère ou mixte[2]	*Participation*[3] (en pourcentage)
Tembec Inc.	Société de récupération, d'exploitation et de développement forestier du Québec (REXFOR)	19
Culinar Inc.	Société québécoise d'initiatives agro-alimentaires (SOQUIA)	36
Sidbec-Normines Inc.	Sidbec	*50
Suncor Inc.	Ontario Energy Corp.	25
Trillium Exploration Corp.	Ontario Energy Corp.	*67
Société de développement du transport urbain	Suncor Inc.	33
Trout Lake Mine	Gouvernement de l'Ontario	15
Steel Alberta Ltd.	Manitoba Mineral Resources Ltd.	27[5]
Ipsco Inc.	Alberta Energy Co. Ltd. (AEC)	*50
Canpotex Ltd.	Crown Management Board of Saskatchewan (CMB)	*20
Allan Mines	Steel Alberta Ltd.	*20
Saskatchewan Oil and Gas Corp	Potash Corporation of Saskatchewan	*20
Key Lake Mining Corp.	Potash Corporation of Saskatchewan	*60[5]
Cluff Mining	CMB	*58
Cigar Lake Mining Corp.	Saskatchewan Mining Development Corp. (SMDC)	*50
Star Lake Mine	Eldorado Nucléaire Ltée	17[5]
Novatel Communications Ltd.	SMDC	20[5]
Pacific Western Airlines Ltd.	SMDC	*51[5]
Alberta Energy Company Ltd.	SMDC	*80[5]
Chieftain Development Co. Ltd.	Alberta Government Telephones Commission	*50[5]
AEC Power Ltd.	Gouvernement de l'Alberta	*15
Pan Alberta Gas Ltd.	Gouvernement de l'Alberta	*37[9]
British Columbia Forest Products Ltd.	AEC	*56
Coal Valley Project	AEC	50
Ethane Gathering System	AEC	40[9]
Nitrogen Fertilizer Project	AEC	18
	AEC	25[9]
	AEC	33[9]
	AEC	25[9]
	AEC	

1 Les entreprises énumérées ici comprennent des sociétés ainsi que des entreprises en coparticipation. Chacune de ces entreprises est détenue conjointement par une société d'État mère et une entreprise privée ou encore, il s'agit d'une filiale en propriété exclusive ou partielle d'une entreprise mixte. La liste ne comprend que les principales entreprises, c'est-à-dire celles qu'on a considérées importantes de par leur taille, leur visibilité auprès de la population et la part de la participation gouvernementale. À cet égard, aucune entreprise dont au moins 10 % des actions sont détenues par une société d'État mère ou une entreprise mixte n'apparaît dans la liste.

2 Les sociétés mères privées ne sont pas énumérées ici. Dans certains cas, les sociétés mères détiennent leur participation par l'entremise de filiales intermédiaires dont les noms n'apparaissent pas ici.

3 L'expression « participation » est utilisée dans le sens de participation au capital-actions (contrôle) plutôt que dans celui de la participation aux bénéfices. Les renseignements sur la « participation » sont tirées de Statistique Canada, *Liens de parenté entre corporations, 1984*, n° 61-517, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
L'astérisque (*) indique qu'aucune autre participation individuelle plus importante n'a été identifiée.

4 *Financial Post Survey of Industrials, 1986* Toronto, Financial Post Information Service, 1986.

5 *Rapport annuel* de la société mère, 1985.

6 Ministère de l'Expansion industrielle régionale.

7 Renseignements obtenus de la société mère; participation telle que disponible en octobre 1986.

8 Cooperative Energy Development Corporation, *Annual Report*, 1985.

9 Alberta Energy Company Ltd., *Annual Report*, 1985.

Les défenseurs de la formule des sociétés mixtes font souvent valoir que ce type d'entreprise est plus en mesure de répondre aux impératifs de la politique publique tout en respectant les critères de rendement dictés par le marché. En d'autres termes, avec un certain degré de contrôle, le gouvernement dispose d'un instrument permettant de poursuivre certains objectifs sociaux – par exemple, le développement – tandis que la présence d'in-

vestisseurs privés garantit que l'entreprise sera exploitée au mieux de leurs propres intérêts, c'est-à-dire d'une manière efficiente et rentable.

Lorsque le gouvernement détient une participation majoritaire ou même une participation minoritaire importante, le rendement de l'entreprise mixte continuera à dépendre largement de l'aptitude des instances politiques et bureaucratiques du gouvernement à jouer le rôle de propriétaire. Par exemple, un facteur d'efficience important dans le secteur privé est le marché des prises de contrôle; les entreprises qui sont mal gérées peuvent passer aux mains de nouveaux propriétaires et se retrouver avec une nouvelle direction à l'occasion de prises de contrôle amicales ou hostiles. Cette possibilité ne s'offre pas dans le cas des entreprises publiques ou mixtes, du moins là où la participation de l'État est importante.

On dispose de peu de données empiriques sur l'efficience relative des entreprises mixtes et des sociétés privées. Au Canada, ces dernières ont eu tendance à être plus rentables, bien que l'écart puisse s'expliquer, du moins en partie, par les responsabilités sociales confiées aux entreprises publiques en sus de leur mandat commercial, et non par le seul retard des entreprises mixtes au plan de l'efficience[58]. De même, l'expérience des autres pays indique que l'entreprise mixte n'a pas réalisé un taux de rendement qui soit à la mesure des risques plus élevés qui la caractérisent[59].

Par rapport aux entreprises publiques, les sociétés mixtes présentent aussi bien des avantages que des inconvénients. Les obligations du gouvernement envers les actionnaires minoritaires restreignent l'éventail des mécanismes de contrôle en vigueur dans le secteur public qui peuvent être imposés à l'entreprise mixte. Par ailleurs, si la venue de capitaux privés a pour effet de créer un marché pour les titres de l'entreprise, comme la chose s'est produite dans le cas de la Corporation de développement du Canada, la performance des dirigeants de la société sera plus facile à surveiller, et les mécanismes connexes pourront se révéler moins coûteux et plus efficaces.

Un autre avantage possible de ce type d'entreprises réside dans la discipline qu'impose le besoin de tenir compte des actionnaires privés. Certains des problèmes décrits dans ce chapitre sont imputables aux mandats imprécis des entreprises publiques qui ont favorisé l'opportunisme aussi bien parmi les dirigeants politiques que les cadres des entreprises. Ainsi, si la Corporation de développement du Canada avait appartenu exclusivement à l'État, on peut conjecturer qu'en dépit de son mandat initial, elle aurait éventuellement participé à des opérations de sauvetage à la demande du gouvernement[60]. La présence d'actionnaires minoritaires a empêché qu'un tel scénario ne devienne réalité.

On peut, par conséquent, concevoir des situations où le rendement des sociétés mixtes aura tendance à dépasser celui des entreprises publiques en propriété exclusive. Par ailleurs, les lacunes structurelles que l'on peut attribuer aux liens particuliers qui existent entre les responsables des politiques et les entreprises publiques peuvent aussi se présenter dans le cas des entreprises mixtes. Là aussi, on peut être fortement tenté de recourir à des mesures spéciales de soutien afin de protéger des producteurs peu performants et de garder en exploitation des entreprises bien après que l'on aura fait la preuve de leur non-viabilité. On peut s'attendre à ce que ces risques soient plus élevés lorsque l'État détient une participation majoritaire et que l'entreprise est, par conséquent, plus susceptible d'être perçue comme une entité du secteur public. La probabilité de rencontrer des problèmes sera aussi plus grande lorsque les actions d'une entreprise ne sont pas cotées et que fait défaut ce baromètre bien visible de la performance d'une entreprise.

Que pouvons-nous dire des aptitudes de l'entreprise mixte à réaliser des objectifs sociaux ? Son efficacité sur ce plan pourrait le céder facilement à celle de l'entreprise publique dans bien des cas. Lors de la création d'une société mixte, le mandat de celle-ci représente implicitement un contrat entre les intérêts privés et publics en présence, mais une entente qui s'inscrit dans le cadre d'un organisme unique et qui ne lie donc pas des entités distinctes. Dans la mesure où ce genre de contrat ne peut être précisé en termes clairs, il risque d'être difficile d'amener des intérêts privés à se lier dans une telle entreprise et, lorsque des objectifs sociaux ont été fixés, des désaccords peuvent naître entre actionnaires publics et privés au sujet des décisions concernant l'entreprise. De telles frictions peuvent nuire tant aux intérêts des dirigeants politiques qu'à ceux de l'entreprise elle-même. La Corporation de développement du Canada et la *Société générale de financement du Québec* (SGF) ont affronté des difficultés semblables, qui ont cependant abouti à des résultats très différents. La Société générale de financement est maintenant une entreprise publique en propriété exclusive, bien qu'elle investisse elle-même dans des entreprises mixtes. Elle a cependant été créée en tant que société mixte, regroupant des intérêts publics et privés. Par suite des pertes essuyées par la SGF, le gouvernement du Québec a jugé nécessaire de racheter les actions de ses partenaires du secteur privé pour que cette société demeure un instrument de développement pour la province. Dans le cas de la Corporation de développement du Canada, il y a eu désaccord entre le gouvernement fédéral et l'entreprise – appuyée par les actionnaires privés – au sujet de la mission sociale qu'elle pouvait avoir. Cette divergence de vues amena éventuellement le

gouvernement à choisir de se défaire de sa participation dans cette société[61].

L'*entreprise mixte convient donc uniquement* dans les cas où il n'y a pas de mandat social, ou que ce mandat est tel qu'il ne laisse aucune place à l'ambiguïté et permet à l'entreprise de fonctionner d'une manière relativement autonome en accordant la priorité voulue à la maximisation des bénéfices.

L'avantage d'une participation publique a cependant tendance à être plus grand précisément là où la situation est compliquée par la difficulté qu'il y a de formuler au départ ou de renégocier une entente contractuelle. En d'autres termes, la clarté et la stabilité nécessaires au chapitre des politiques dans le cas de l'entreprise mixte n'existeront pas dans la plupart des situations où le gouvernement sera appelé à prendre des participations. Ainsi, il y aura relativement peu d'occasions où il sera avantageux de recourir à l'entreprise mixte.

Dans les cas de sauvetage, les gouvernements auront de la difficulté à attirer des investisseurs privés (autres que ceux qui ont déjà des intérêts dans l'entreprise) à moins de s'engager à fournir une aide suffisante pour transformer l'entreprise en une affaire commerciale viable. Si une entreprise mixte devait être créée, la nature et l'importance du soutien gouvernemental deviendraient un élément capital du contrat liant implicitement l'État et les actionnaires privés. Dans la plupart des cas, il sera difficile de définir les dispositions contractuelles avec suffisamment de précision pour prévenir d'éventuels conflits coûteux. Des événements imprévus surviendront presque inévitablement et, le plus souvent, ils mettront en cause les engagements du gouvernement envers les actionnaires minoritaires.

Une situation dans laquelle l'entreprise mixte pourrait avoir un rôle à jouer est lorsqu'il est nécessaire de combler une insuffisance de capitaux propres. Celle-ci peut être attribuable à une imperfection du marché des capitaux ou à un problème d'étalement ou de mise en commun des risques. Comme nous l'avons noté plus haut dans ce chapitre, l'aide de l'État ne sera vraisemblablement justifiée que dans les cas extrêmes où le marché fonctionne mal. Celle-ci peut prendre la forme d'une participation à des consortiums pour la réalisation de certains projets de grande envergure ou d'un apport de capital à de petites entreprises (lorsqu'il est impossible de procéder à des réformes en vue de réduire les coûts qu'elles doivent encourir sur le marché pour émettre des actions). Ce qui compte dans ces situations, c'est que l'intervention de l'État ne porte que sur l'apport de capitaux propres; les entreprises en cause peuvent fonctionner comme des sociétés commerciales et les problèmes liés à la poursuite d'objectifs sociaux ne se posent pas.

Pour que les avantages d'une intervention de l'État l'emportent sur les coûts, il importe toutefois de réduire le risque que les mesures prises faussent sérieusement l'affectation des ressources. On se doit en particulier de restreindre la possibilité que les gouvernements en viennent à appuyer des entreprises ou des projets qui sont peu viables d'un point de vue commercial. On peut atténuer ces risques en limitant la participation du gouvernement. Lorsque celui-ci intervient pour encourager une entreprise à prendre davantage de risques, il devrait, à notre avis, se contenter d'une participation minoritaire et ne pas chercher à devenir un actionnaire dominant. De plus, le gouvernement devrait fixer des limites à l'aide qu'il est disposé à apporter dans le cadre d'un projet, et énoncer clairement ces limites dans les arrangements qu'il prend avec les actionnaires privés. Lorsque les risques inhérents à une entreprise diminuent, limitant ainsi la nécessité d'une intervention de l'État, celui-ci devrait se défaire du bloc d'actions qu'il détient.

Les achats d'actions par le gouvernement

Les entreprises mixtes peuvent être constituées de diverses façons. La notion de contrat entre intérêts publics et privés trouve toute sa signification lorsque des entreprises mixtes sont créées comme telles, c'est-à-dire qu'une société est formée au départ par une participation conjointe d'intérêts publics et privés, ou que des intérêts privés sont invités à prendre une participation dans une entreprise publique, ou encore que les propriétaires d'une entreprise privée sollicitent une participation du gouvernement. Cependant, une entreprise mixte peut aussi être le résultat de l'acquisition par le gouvernement d'actions de sociétés privées sur le marché boursier. Ces achats d'actions par l'État se font le plus souvent par l'intermédiaire de fonds de placement, dont les deux plus importants sont l'Alberta Heritage Savings Trust Fund (AHSTF) et la Caisse de dépôt et placement du Québec. En 1984, ces deux institutions géraient respectivement des fonds d'environ 15 milliards et 25 milliards de dollars. Lorsque des actions sont acquises de cette façon et qu'un gouvernement s'en sert ensuite pour exercer un certain contrôle en vue de réaliser des objectifs sociaux, la formule de l'entreprise mixte suscite encore plus de préoccupations.

L'Alberta Heritage Savings Trust Fund ne pose pas une telle question de fond. Presque tout son actif se présente sous la forme de titres publics et de placements immobiliers. Son portefeuille de valeurs mobilières privées est limité à quelque 200 millions de dollars et n'est détenu qu'à des fins de placement, c'est-à-dire qu'il est très diversifié. Les investissements sont faits en vue d'obtenir un rendement satisfaisant sur les valeurs détenues en portefeuille. Le fonds albertain ne peut détenir plus de 5 % du capital émis d'une entreprise, et aucun

investissement dans une société donnée ne peut dépasser 10 % du portefeuille de la division des placements commerciaux. En règle générale, le fonds n'exerce pas les droits de vote que lui confèrent les titres qu'il détient.

Les pratiques de la Caisse en matière de placements sont très différentes de celles de l'Alberta Heritage Savings Trust Fund. Tout comme cette dernière, elle a un rôle de gestion fiduciaire, c'est-à-dire maximiser le rendement des fonds qu'elle administre en fonction des risques encourus. Cependant, elle est appelée aussi à promouvoir le développement économique du Québec. Cela explique en partie le fait que le portefeuille d'actions de la Caisse diffère de celui de l'AHSTF tant par sa taille que par sa composition (voir le tableau 6-4). Celui-ci est relativement concentré, quelque 65 % des actions détenues n'impliquant que 25 sociétés. Les statuts de la Caisse stipulent qu'elle ne peut détenir plus de 30 % du capital-actions d'une entreprise. Un tel niveau de participation peut cependant suffire à donner le contrôle de l'entreprise à la Caisse. Dans d'autres cas, celle-ci exerce le contrôle conjointement avec des partenaires des secteurs public ou privé. Un exemple d'un tel « régime de copropriété » est le contrôle exercé conjointement sur Domtar – une grande société de produits forestiers – par la Caisse et la Société générale de financement[62]. La Caisse prend une part active à la gestion du capital des entreprises et est représentée sur les conseils d'administration et les comités des diverses sociétés dans lesquelles elle détient une participation importante.

Ce style de gestion interventionniste a été à l'origine d'un certain nombre de controverses, aussi bien au Québec qu'ailleurs. Entre autres, on s'est interrogé sur la compatibilité des objectifs de développement et de maximisation du rendement, ainsi que sur l'incidence que pourrait avoir sur les marchés de capitaux et la

Table 6-4

Ventilation du portefeuille de la Caisse de dépôt et placement du Québec, 1976–1985

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
					En pourcentage					
Titres à long terme à rendement fixe :										
Obligations										
Gouvernement du Québec[1]	47,3	47,5	47.4	50,1	53,4	52,9	52,5	51,9	47,2	43,2
Autres organismes publics du Québec	12,3	12,5	10,4	9,2	8,5	8,2	7,5	7,0	7,2	7,1
Autres gouvernements	1,6	2,0	2,9	4,4	5,4	3,3	2,6	5,5	10,0	10,0
Sociétés	10,2	9,4	8,7	9,9	8,4	6,5	4,7	2,9	1,9	1,7
Total	71,4	71,4	69,4	73,6	75,7	70,9	67,3	67,3	66,3	62,0
Hypothèques	7,1	7,9	8,3	8,9	8,3	8,1	6,8	6,6	6,0	5,7
Total	78,5	79,3	77,7	82,5	84,0	79,0	74,1	73,9	72,3	67,7
Titres à long terme à rendement variable :										
Actions et titres convertibles	15,8	13,4	11,8	11,6	13,0	17,0	17,3	19,9	23,1	22,8
Titres immobiliers	0,5	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	1,2	1,5	1,4	1,4
Total	16,3	13,8	12,1	11,9	13,3	17,4	18,5	21,4	24,5	24,2
Total, placements à long terme	94,8	93,1	89,8	94,4	97,3	96,4	92,6	95,3	96,8	91,9
Dépôts et placements à court terme	5,2	6,9	10,2	5,6	2,7	3,6	7,4	4,7	3,2	8,1
Ensemble du portefeuille	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
					en millions de dollars					
Valeur comptable du portefeuille	5 223,9	6 228,0	7 825,5	9 554,8	11 507,6	13 639,3	15 904,4	17 851,3	19 745,2	22 067,8

1 Comprend les obligations garanties par le gouvernement du Québec.

SOURCE Caisse de dépôt et placement du Québec, états financiers et statistiques financières, 1985.

La Caisse de dépôt et placement du Québec

La Caisse a été constituée en 1965 lors de la mise sur pied du nouveau Régime des rentes du Québec, en vue principalement d'administrer le solde net des cotisations accumulées dans le régime. Éventuellement, la Caisse s'est aussi retrouvée avec la charge de la gestion des actifs d'un certain nombre d'autres caisses de retraite et de régimes d'assurance publics. (Au nombre des principaux organismes qui y ont des fonds en dépôt, on compte l'Office de la construction du Québec, la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurance, la Commission de la santé et de la sécurité du travail et la Régie de l'assurance-automobile du Québec.) On constate cependant que près de la moitié des fonds détenus, qui s'élevaient à 25 milliards de dollars en 1985, viennent du Régime des rentes du Québec. Toute prévision de la croissance de l'actif ne peut être que très approximative et doit s'appuyer sur de nombreuses hypothèses concernant la croissance économique, les mouvements démographiques et le financement des caisses de retraite. Une projection faite en 1983 portait les avoirs de la Caisse en l'an 2016 à un niveau se situant entre 67 milliards et 145 milliards de dollars (en dollars de 1983)[1].

La Caisse investit principalement dans des obligations, qui représentent 62 % de la valeur comptable totale des avoirs (tableau 6-4). Le portefeuille obligataire est surtout constitué de titres d'emprunt garantis ou directs de la province de Québec. Les actions et les titres convertibles viennent beaucoup plus loin au deuxième rang avec un pourcentage de 22 % de la valeur comptable et de 27 % de la valeur marchande des avoirs.

La Caisse a plusieurs objectifs plus ou moins compatibles. Les deux principaux consistent à maximiser le rendement – en fonction du risque – des capitaux qu'elle gère et à soutenir le développement économique du Québec. Elle a essayé en outre de favoriser l'expansion des marchés financiers et du commerce des valeurs mobilières à Montréal, et d'élargir le marché pour les obligations québécoises. Ses placements sont structurés en conséquence. En particulier, l'importance accordée aux obligations provinciales traduit à la fois la place qu'occupent les objectifs de développement économique et le rôle de la Caisse dans le renforcement du marché des obligations québécoises.

1 Voir Yves Guérard, « Évolution et perspectives futures », dans l'ouvrage préparé sous la direction de Claude E. Forget, *La Caisse de dépôt et placement du Québec*, Montréal, Institut C. D. Howe, 1984, p. 551.

politique économique au Canada une gestion axée sur le développement économique du Québec plutôt que sur le rendement financier au sens étroit du terme[63]. Nous n'avons pas l'intention de faire ici une évaluation globale de la Caisse, ni de son rôle dans la promotion du développement économique. Nous nous limiterons plutôt à quelques observations sur les rapports entre ce rôle et la propriété mixte en soi.

Si la Caisse est capable d'influencer la gestion des sociétés qu'elle contrôle – mais qui ne lui appartiennent pas exclusivement – en vue de leur faire entreprendre des activités de développement qui ne visent pas à maximiser le rendement, les bénéfices qui reviennent aux actionnaires privés sont nécessairement réduits. En réalité, le recours à l'entreprise mixte peut être relativement attrayant pour les gouvernements si les autres actionnaires sont incapables de résister à une telle influence. Le coût de la poursuite d'objectifs sociaux est alors assumé en grande partie par les actionnaires privés. Cette pratique est cependant susceptible d'avoir des effets négatifs sur les marchés financiers en général. Dans la mesure où les actionnaires privés sont exposés au risque d'une perte de revenus s'il y a prise de contrôle de la part de l'État, les rendements exigés sur le capital auront tendance à augmenter et les investissements à diminuer, en conséquence. Tout défaut de la part de la Caisse d'observer les règles concernant l'extension d'une offre aux actionnaires minoritaires viendrait renforcer cet effet. Certains indices laissent penser que le secteur privé perçoit de cette façon les activités de la Caisse[64].

Étant donné les conséquences que nous venons d'évoquer, nous suggérons que le gouvernement du Québec envisage sérieusement la possibilité de limiter les participations de la Caisse à 10 % du capital-actions de toute société cotée en bourse, et de confier à des organismes autres que les entreprises mixtes la responsabilité de promouvoir le développement économique. Une telle politique permettrait également d'apaiser les autres controverses dont nous avons fait mention précédemment, ainsi que les critiques auxquelles s'expose la Caisse en poursuivant des objectifs de politique publique qui ne sont pas assujettis à l'examen du pouvoir législatif. Sur la foi des recherches menées par le Conseil, il n'est pas évident que les contraintes envisagées auraient pour effet de réduire les gains de la Caisse ou de gêner sensiblement l'exercice de ses fonctions fiduciaires[65].

Conclusion

La performance des entreprises publiques qui ont servi d'instruments de la politique industrielle a été, dans l'ensemble, décevante. Il importe, en particulier, de s'interroger sur le rôle de l'État comme « entrepreneur ». Ce n'est pas pure coïncidence si plusieurs des sociétés d'État dont nous avons traité dans cette section ont été parmi les premières à être candidates à la privatisation. Bien que l'on puisse comprendre qu'une entreprise publique qui poursuit d'importants objectifs sociaux subisse des pertes commerciales, il est beaucoup plus difficile de justifier de telles pertes dans le cas d'entreprises qui sont destinées à contribuer à la productivité et à la compétitivité de l'industrie canadienne. Dans certains cas (par exemple, la promotion de la haute technologie canadienne), la nature de la politique poursuivie devrait faire l'objet d'un examen critique. Dans d'autres cas (par exemple, la promotion de la R et D), il existe d'autres instruments convenant mieux à la réalisation des objectifs visés. Il ne s'agit pas, toutefois, d'exclure tout recours à l'entreprise publique. Là où les gouvernements se fixent des objectifs dont la réalisation poserait de sérieux problèmes d'ordre contractuel si on faisait appel à l'entreprise privée, il peut être préférable de confier les activités en question à une entreprise publique.

Les sauvetages opérés par le gouvernement peuvent avoir des effets négatifs importants au plan de l'efficience, et ce, indépendamment de l'instrument employé. C'est pourquoi l'on devrait s'attacher aux mesures susceptibles de réduire la nécessité de telles interventions. Cependant, s'il y a lieu de procéder à un sauvetage, l'entreprise publique devrait être la solution de dernier ressort. Celle-ci sera probablement indiquée là où l'importance de l'aide publique et de l'engagement pris par le gouvernement à cet égard est telle qu'il serait très difficile de négocier et de faire respecter une entente contractuelle avec une entreprise privée.

Une société mixte peut réaliser un meilleur rendement qu'une entreprise publique en propriété exclusive parce que le fait qu'une partie de ses actions se transigent en bourse facilite le contrôle des activités de l'entreprise. Mais en créant des entreprises mixtes, les gouvernements prennent implicitement certains engagements envers les actionnaires privés, ce qui a pour effet de restreindre sérieusement la souplesse et l'utilité de cet instrument d'application des politiques. Les interventions du gouvernement visant à aplanir les difficultés qu'éprouvent certaines entreprises à réunir du capital de risque constituent l'un des quelques cas où il pourrait être avantageux de recourir à l'entreprise mixte. Mais l'utilisation de sociétés mixtes dans la poursuite de certaines politiques peut soulever des préoccupations lorsque les entreprises en cause ne sont pas créées précisément à ces fins et qu'elles sont plutôt le résultat d'une prise de participation importante du gouvernement dans une société privée existante. Cette pratique peut avoir de lourdes conséquences sur les marchés de capitaux, qu'il importe de prendre en considération.

7 Les ressources non renouvelables

Au cours des dernières années, la présence des entreprises publiques dans le secteur des ressources non renouvelables est devenue beaucoup plus importante. La croissance des sociétés d'État engagées dans l'exploitation des ressources traduit en fait un changement plus global de la nature et de l'étendue de l'intervention gouvernementale dans ce secteur.

Avant les années 70, la politique suivie par le gouvernement visait surtout à favoriser l'exploitation et la mise en valeur des ressources. Les gouvernements provinciaux, qui avaient la primauté en matière législative en vertu de l'article 109 et d'une partie de l'article 92 de la Loi constitutionnelle de 1867, ont cherché à créer un climat favorable aux sociétés d'exploitation des ressources du secteur privé. On considérait alors que les objectifs de développement des provinces étaient fortement tributaires de la technologie, des connaissances et des capitaux des entreprises – pour la plupart étrangères – opérant dans leur territoire, si bien que celles-ci ont pu profiter d'infrastructures et de services publics, de faibles taux d'imposition, et de diverses subventions et autres concessions[1].

Dans les années 70, les gouvernements ont commencé à voir la gestion de leurs ressources non renouvelables dans une perspective différente. Avec la flambée des prix des ressources au début de la décennie, on s'est préoccupé des bénéfices extraordinaires réalisés par les sociétés d'exploitation des ressources – dont une bonne part sortaient du pays au profit de propriétaires étrangers. La reconnaissance du fait que les ressources minérales sont épuisables et que les gouvernements ont, par conséquent, une obligation envers les générations futures a mené à l'adoption de politiques visant à accroître la part de la richesse tirée des ressources naturelles allant à l'État. Cette période a aussi été marquée par des conflits sérieux entre les provinces et le gouvernement fédéral. En décrétant, dans son budget de 1974, que les redevances et les taxes provinciales ne seraient plus déductibles aux fins de l'impôt fédéral sur le revenu, le gouvernement fédéral compromettait les efforts déployés par les provinces pour accroître leurs recettes au titre des ressources. Les tiraillements au sujet de la rente associée au pétrole et au gaz de l'Alberta dans les années 70 ont opposé les producteurs privés au gouvernement de l'Alberta, le gouvernement fédéral à la province, et les producteurs privés au gouvernement fédéral.

Bien que les arguments justifiant le recours aux entreprises publiques dans le secteur de l'exploitation des ressources soient aussi nombreux que complexes, il semble qu'au moins un des trois grands objectifs suivants ait généralement dominé dans la décision de créer une entreprise publique : saisir une part accrue de la rente économique, assurer des approvisionnements énergétiques suffisants et promouvoir le développement économique. Dans ce chapitre, nous ferons l'examen d'un certain nombre de sociétés dont la création a été motivée par un ou plusieurs de ces objectifs :

- Percevoir la rente économique : la Potash Corporation of Saskatchewan (PCS) et la British Columbia Petroleum Corporation (BCPC).

- Accroître la sécurité des approvisionnements : Petro-Canada.

- Favoriser le développement : la Société québécoise d'exploration minière (SOQUEM) et la Société nationale de l'amiante (SNA).

Bien que l'expérience de chacune traduise un ensemble particulier de circonstances économiques et politiques, elle contribue à jeter davantage de lumière sur les problèmes et les perspectives de l'entreprise publique dans le secteur des ressources non renouvelables.

Percevoir la rente économique

Les ressources énergétiques et minérales présentent deux caractéristiques essentielles : elles sont limitées en quantité et la qualité des gisements est variable. Si la valeur de la production de la source la plus coûteuse à exploiter (c'est-à-dire la source marginale) correspond au coût de la main-d'œuvre et des matériaux pour le propriétaire, majoré d'un rendement normal sur le capital investi, les sources dont l'exploitation est moins chère produisent des recettes excédant les coûts et le rendement normal. Cet excédent s'appelle la « rente économique ».

Pendant les années 70, les gouvernements des pays producteurs de ressources à travers le monde ont vu dans la hausse des cours des produits de base un signe de la rareté grandissante de nombreuses ressources naturelles, de même que la possibilité de réaliser d'importantes

rentes économiques à long terme[2]. Dans un récent rapport, le Conseil économique a estimé que la rente tirée des ressources au Canada pour l'année 1980 a été de l'ordre de 29 milliards de dollars – soit environ 10 % du PNB cette année-là ou plus de 1 200 $ par habitant[3]. De ce total, les recettes provinciales au titre des ressources représentaient près de 2,5 % du PNB.

La possibilité que l'intervention de l'État dans ce domaine se fasse par l'intermédiaire d'une entreprise publique vient notamment du nombre limité d'autres moyens de percevoir la rente, lesquels peuvent être classés en mesures *ex post* et mesures *ex ante*.

Les outils les plus fréquemment employés pour récupérer la rente *ex post* (en ce sens que la rente est transférée à mesure que le secteur privé la réalise sous forme de surplus d'exploitation) sont les taxes et les redevances. Au nombre des diverses taxes qui ont servi à recueillir la rente économique, il y a celles qui frappent les unités vendues ou la valeur de la production (comme l'impôt sur les recettes pétrolières et gazières) les taxes à l'exportation, les impôts sur les bénéfices et les taxes foncières. Les redevances, par ailleurs, prennent généralement la forme d'un prélèvement fixe sur chaque unité de production.

Le problème fondamental que posent toutes les formules *ex post* est qu'elles ne permettent pas d'isoler la rente du rendement attribuable aux autres facteurs de production. Il s'ensuit inévitablement une certaine distorsion dans l'affectation des ressources[4]. Les impôts sur les bénéfices, par exemple, ne permettent pas de faire la distinction nécessaire entre le rendement normal du capital utilisé (qui est lui-même difficile à définir) et la rente sur la ressource. Il en va de même pour l'imposition en fonction du taux de rendement, formule en vertu de laquelle un taux « normal » de rendement sur le capital est alloué à l'entreprise avant que le montant résiduel de recettes ne soit frappé d'un impôt. Ici également, il y a risque que la formule empiète sur la rente de l'entrepreneur et vienne compromettre les mesures destinées à favoriser la création de richesse.

Un prélèvement fixe par unité de production, qui constitue une redevance brute, peut nuire à l'affectation efficiente des ressources en empêchant l'exploitation de gisements qui seraient rentables en l'absence de redevance. Si la redevance excède la rente attendue pour un gisement de qualité donnée, le producteur ne sera pas incité à en entreprendre l'exploitation. Ainsi, dans le secteur minier, l'application d'une redevance incite le producteur à relever la teneur limite – le niveau de concentration qui départage le minerai exploitable (de façon rentable) du déblai – et à réduire la quantité totale de ressources extraites[5]. L'importance de cet effet dans le secteur de l'extraction minière est confirmée par des données empiriques[6].

Les solutions *ex ante*, par contre, visent à saisir la rente avant même qu'elle ne soit effectivement gagnée, notamment par la mise aux enchères des sites de ressources ou la négociation de baux d'exploitation. Si tous les soumissionnaires qui se font concurrence disposaient de toutes les données géologiques nécessaires, la meilleure offre pourrait effectivement refléter la pleine valeur attendue (en termes courants) de la ressource, nette des loyers, redevances et frais de recouvrement prévus[7]. Le montant de la rente perçue par ce moyen dépend de la vigueur de la concurrence dans le processus d'appel d'offres ainsi que de l'exactitude des évaluations faites par les propriétaires de la ressource. Cette formule ne rapportera pas de rente au gouvernement lorsque l'industrie est fortement concentrée[8]. En outre, elle ne permet de saisir que la rente attendue et non la rente effectivement réalisée; bien que l'une et l'autre aient tendance à converger à long terme, l'impossibilité pour l'État de recueillir sa part des bénéfices extraordinaires produits par une ressource peut, à certains moments, être à l'origine de préoccupations et de pressions politiques.

L'entreprise publique présente l'avantage d'éviter ces problèmes. Puisque c'est le gouvernement qui recueille à la fois la rente, les bénéfices et le rendement destiné à l'entrepreneur, l'impossibilité de faire la distinction entre ces diverses sources de recettes ne gêne pas la mise en valeur de la ressource. Cependant, cela n'élimine en rien les inconvénients qui sont généralement associés à l'entreprise publique (dont nous avons traité au chapitre 3).

Il y a aussi certains problèmes liés spécifiquement à l'utilisation des sociétés gouvernementales pour percevoir la rente économique. Si l'entreprise publique naît de l'expropriation d'une entreprise privée, les conflits qui pourraient surgir avec les anciens propriétaires risquent de se traduire par de lourdes pertes dès le départ. Autrement dit, la prise de contrôle risquerait d'entraîner une importante perte au chapitre de la rente. Si l'entreprise publique est formée par l'achat d'une société privée, la rente prévue est souvent capitalisée dans le prix d'achat. Par conséquent, l'objectif d'accroître la part de la rente allant à l'État pourrait se voir déjoué[9]. Si l'entreprise publique est créée de toutes pièces, elle peut connaître une longue période de gestation avant de commencer à faire des bénéfices. En outre, les sociétés d'État engagées dans la mise en valeur de nouveaux gisements – moins productifs – ne peuvent être facilement et directement comparées avec les sociétés privées appartenant à la même industrie; ces problèmes d'évaluation du rendement viennent compliquer la tâche d'exercer un contrôle sur les entreprises publiques engagées dans l'exploitation de nouvelles ressources, d'où les risques de gaspillage et d'inefficacité qui pourraient contribuer à dissiper la rente attendue.

Une entreprise publique peut être établie non seulement parce que les autres moyens d'intervention à la portée de l'État ne conviennent pas, mais aussi tout simplement parce qu'ils ne sont pas disponibles. Par exemple, il peut y avoir des contraintes juridiques qui empêchent un gouvernement de prélever des impôts ou de recourir à d'autres formules de perception de la rente. De même, l'entreprise publique peut se révéler une stratégie intéressante du fait que le gouvernement poursuit d'autres objectifs que la seule perception de sa part de la rente. Dans certains cas, la propriété publique permet à l'État d'influer sur la production globale de l'industrie et, partant, d'accroître la rente totale disponible. Plusieurs de ces considérations ont joué dans le cas de la société Potash Corporation of Saskatchewan.

La Potash Corporation of Saskatchewan

Comme nous l'avons vu au chapitre 2, la nationalisation des opérations privées d'exploitation de la potasse en Saskatchewan tire son origine des problèmes auxquels le gouvernement provincial s'était heurté lorsqu'il avait voulu recourir à d'autres moyens de perception de la rente associée à la ressource. Dans une étude portant sur cette société, la situation a été décrite dans les termes suivants :

> La décision de procéder à une prise de contrôle a été précédée d'une longue et âpre lutte avec l'industrie, lutte qui est allée jusqu'à la contestation de la législation provinciale, au non-paiement des taxes sur la ressource, au refus de soumettre des états financiers, et au report des projets d'expansion de la capacité minière malgré l'augmentation de la demande de potasse . . . . Le gouvernement avait pris la ferme décision d'intensifier le rythme de mise en valeur de la ressource et d'accroître sa part de la rente économique[10].

Le différend opposant le gouvernement et les producteurs de potasse de la province s'est envenimé lorsque le gouvernement fédéral a voulu majorer l'impôt des sociétés en abolissant la déduction pour les redevances versées aux provinces. Un élément important de la solution qui devait éventuellement prévaloir a été le fait qu'une entreprise publique provinciale serait exemptée de l'impôt fédéral sur les sociétés.

La Potash Corporation procéda à l'acquisition d'environ 40 % des installations d'extraction de la potasse dans la province. Cela représentait un changement structurel d'envergure pour l'industrie de la potasse de la Saskatchewan. Mais la société d'État a-t-elle permis à la province de réaliser ses objectifs au chapitre de la récupération de la rente ? La réponse à cette question dépend du rendement que le gouvernement a pu tirer de son investissement dans cette entreprise, et aussi de l'influence que la propriété publique a pu avoir sur le niveau des redevances et des taxes que le gouvernement a perçues auprès des autres producteurs du secteur privé.

Il ressort d'une étude réalisée pour le Conseil que la PCS a contribué de façon significative aux objectifs gouvernementaux en matière de perception des recettes[11]. Le tableau 7-1 présente une estimation grossière de la « rente » provenant de la société d'État, lorsqu'on inclut dans la rente les recettes fiscales de la province et les recettes nettes d'exploitation de l'entreprise. Un examen des marges bénéficiaires indique que le rendement de la société soutient bien la comparaison avec celui des entreprises privées opérant dans l'industrie. Le rendement de l'investissement du gouvernement dans les cinq mines de la PCS s'est révélé fort satisfaisant. Le tableau 7-2 indique que, même en excluant les recettes provenant des impôt provinciaux (les données sur le revenu net), les rendements ont été fort intéressants

Tableau 7-1

Rente de la société Potash Corporation of Saskatchewan, 1977-1984[a]

En milliers de dollars

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Recettes fiscales tirées de la société	16 280	35 100	58 280	89 540	70 770	15 020	12 610	17 692
Revenu net	1 120	24 720	77 964	167 449	141 721	607	– 18 007	25 349
Total (rente nominale)	17 400	59 820	136 244	256 989	212 491	15 627	– 5 397	43 041
Rente en dollars constants[1]	17 400	54 780	108 995	181 233	135 951	9 431	– 3 149	24 262

1 La rente en dollars constants (rente réelle) est obtenue en dégonflant la rente nominale par l'indice des prix de vente dans l'industrie au Canada pour l'ensemble des biens manufacturés (1971 = 100).

SOURCE Nancy D. Olewiler, "The Potash Corporation of Saskatchewan: An assessment of the creation and performance of a Crown corporation," Conseil économique du Canada, Document n° 303, Ottawa, avril 1986.

Tableau 7-2

Rendement de l'investissement initial[1] et dépenses d'investissement subséquentes de la Potash Corporation of Saskatchewan, 1979–1984

	1979	1980	1981	1982	1983	1984
			En pourcentage			
Revenu net						
avant amortissement	13,9	25,5	16,6	0,06	– 1,6	2,1
après amortissement	13,9	26,6	17,8	0,06	– 1,7	2,3
Rente						
avant amortissement	24,3	39,1	24,9	1,60	– 0,5	3,8
après amortissement	24,3	40,8	26,8	1,60	– 0,5	3,8
			En millions de dollars			
Valeur nominale totale du capital-actions						
avant amortissement	560,2	657,2	852,0	992,5	1 101,2	1 215,1
après amortissement	560,2	629,6	793,9	970,2	1 044,8	1 120,9

1 Fondé sur les données du tableau 7-1 pour le revenu net et la rente en dollars courants.

SOURCE Nancy D. Olewiler, "The Potash Corporation of Saskatchewan: An assessment of the creation and performance of a Crown corporation," Conseil économique du Canada, Document n° 303, Ottawa, avril 1986.

entre 1979 et 1981. La situation a changé en 1982 et 1983, en raison du ralentissement du marché de la potasse. Néanmoins, sur l'ensemble de la période, les résidants de la Saskatchewan ont eu droit à un rendement raisonnable sur leur investissement.

Rien ne permet de croire que la société gouvernementale a influé sur la production de l'industrie de façon à réduire la production et à accroître la rente de la ressource. Il n'est pas évident non plus qu'un cartel partiel des producteurs de la Saskatchewan puisse être assez puissant pour exercer une influence sur le marché. La présence de la société d'État a toutefois eu un effet sur les taxes et redevances que le gouvernement a prélevées auprès des producteurs privés. La propriété publique a donné au gouvernement une « fenêtre sur l'industrie » et lui a fourni un moyen direct d'obtenir les renseignements sur les profits et les coûts que les entreprises privées avaient refusé de lui communiquer lorsqu'il avait voulu imposer une taxe sur les réserves de potasse. L'amélioration consécutive de la position de négociation du gouvernement n'est sans doute pas étrangère au règlement du conflit qui opposait ce dernier à l'industrie au sujet de ladite taxe. L'existence de la PCS a non seulement donné au gouvernement les renseignements dont il avait besoin pour tenir tête aux sociétés privées, mais elle a aussi diminué l'efficacité des menaces brandies par celles-ci quant à leurs plans d'expansion en Saskatchewan. Élément peut-être tout aussi important, les attentes de l'État au chapitre des recettes se sont modifiées, la PCS permettant aux ministres de mieux comprendre la position financière et la structure de coûts de l'industrie[12]. Au début de 1980, un accord quinquennal – le Potash Resource Payment Agreement – était signé avec toutes les entreprises de l'industrie.

Considérations générales

Rien dans l'expérience de la PCS ne permet de conclure que le gouvernement ne peut avoir de succès à titre d'entrepreneur dans les industries de ressources non renouvelables. On ne saurait par ailleurs conclure que l'entreprise publique est nécessairement le meilleur remède aux problèmes que soulève la récupération de la rente. La PCS a été gérée en accord avec le principe de la maximisation des profits et, essentiellement, elle n'a pas eu à poursuivre d'autres objectifs de politique publique. La Potash Corporation a aussi vu le jour durant une période de sérieux conflits entre le gouvernement provincial et les producteurs privés. Le manque de collaboration entre les deux niveaux de gouvernement ainsi qu'entre les secteurs public et privé n'a pas facilité l'adoption de méthodes théoriquement sûres de perception de la rente dans ce secteur. Avant de nationaliser partiellement l'industrie de la potasse, le gouvernement de la Saskatchewan avait tenté de recueillir la rente par voie d'imposition; pour ce dernier, la création de la PCS était un moyen de résoudre le conflit portant sur la récupération de la rente.

Pour que l'entreprise publique constitue une solution efficiente au problème de la récupération de la rente, il faut que le gouvernement puisse acquérir une société privée selon des modalités qui permettent de ne pas capitaliser la rente dans le prix d'achat ni de la gaspiller dans des conflits découlant de la prise de contrôle. Il faut également que l'on réussisse à résoudre les problèmes de contrôle de l'entreprise publique, ce qui sera plus difficile si celle-ci s'est vue confier un ensemble complexe d'objectifs économiques et sociaux. En outre, la question du contrôle est plus complexe lorsque la société d'État est engagée dans un nouveau projet d'exploration et que le secteur privé n'offre pas de repères satisfaisants pour juger de sa performance financière. Ces problèmes expliquent peut-être pourquoi les entreprises publiques n'ont généralement pas été créées dans le seul but de percevoir la rente économique.

Le recours à l'entreprise publique pour ouvrir une « fenêtre » sur l'industrie – et ainsi obtenir des données sur les entreprises qui y opèrent – et pour faciliter l'imposition et la réglementation des activités du secteur privé peut aussi présenter des difficultés. Une telle solution peut s'avérer avantageuse seulement si le gouvernement n'est pas en mesure de forcer les entreprises privées à communiquer les renseignements requis et si l'entreprise publique est suffisamment représentative des sociétés privées opérant dans l'industrie. Ces conditions se trouvaient jusqu'à un certain point réunies dans le cas de la potasse, mais tel n'est pas le cas en général. Lors du débat qui a précédé la création de Petro-Canada, par exemple, il a été question de la nécessité de disposer d'une société d'État pouvant servir de point de référence[13]. On faisait alors valoir que la société renseignerait le gouvernement sur les coûts réels d'exploration et de production du pétrole et du gaz, facilitant ainsi l'évaluation du rendement des entreprises privées du secteur. Mais Petro-Canada n'a jamais servi de « jalon » à proprement parler. Le gouvernement fédéral obtient les renseignements qu'il veut avoir sur diverses entreprises par le biais des clauses de divulgation contenues dans les lois ainsi que par les activités de l'Agence de surveillance du secteur pétrolier. Non seulement n'a-t-il pas besoin de point de référence mais, en raison des différences qui existent entre Petro-Canada et les autres entreprises au niveau de l'exploitation, la société d'État pourrait se révéler un point de repère trompeur pour l'évaluation des sociétés privées.

En règle générale, l'entreprise publique n'est pas un instrument approprié pour la perception de la rente. Un examen des solutions de rechange fait ressortir qu'il est souvent préférable d'imposer une taxe sur les bénéfices assortie d'une redevance brute minimale lorsqu'on veut s'approprier la rente sur une ressource non renouvelable[14]. L'expérience de la Potash Corporation of Saskatchewan indique toutefois que l'entreprise publique peut jouer un rôle utile à cet égard dans certaines circonstances où les autres solutions seraient particulièrement coûteuses ou difficiles à appliquer. C'est la conclusion qu'il faut tirer des événements qui ont précédé la création de la British Columbia Petroleum Corporation (BCPC).

La British Columbia Petroleum Corporation

Le principal problème auquel faisait face le gouvernement de la Colombie-Britannique et qui a amené la formation de la BCPC était le refus de l'Office national de l'énergie (ONE), au début des années 70, de fixer un prix à l'exportation approprié pour le gaz naturel, dans la perspective des autorités provinciales. Une proportion de 70 % de la production gazière de la Colombie-Britannique était exportée vers les États-Unis. La société Westcoast Transmission, unique acheteur et exportateur de gaz de la province, relevait de la compétence de l'ONE. Il revenait à l'organisme fédéral d'approuver les tarifs pratiqués par cette société et de fixer le volume de gaz qu'elle pouvait vendre. À cette époque, les prix du gaz à l'exportation étaient maintenus à un bas niveau en conformité avec la politique de la Federal Power Commission qui visait à encourager les consommateurs américains à utiliser le gaz naturel.

Le rôle et les interventions de l'ONE devinrent une source particulière de frustration pour le gouvernement provincial lorsque les prix de l'énergie se mirent à monter au moment de la crise du pétrole de 1973. La nouvelle réalité du marché exigeait une hausse importante des prix à l'exportation et des tarifs payés aux producteurs de gaz naturel de la Colombie-Britannique qui étaient sous contrat à long terme avec la Westcoast Transmission. Dans l'optique du gouvernement provincial, le non-rajustement des tarifs équivalait à priver la province du rendement auquel elle avait droit sur la précieuse ressource. On craignait également que la disparité des prix au point d'extraction entre la Colombie-Britannique et les autres régions (notamment l'Alberta) se traduise par des pertes importantes au niveau des investissements. De même, en partie à cause des accords de prix existants, la société Westcoast Transmission avait de la difficulté à obtenir les quantités de gaz dont elle avait besoin pour s'acquitter de ses engagements sur les marchés d'exportation. L'ONE ne s'est pas montrée sensible à ces préoccupations.

Suite à une recommandation de la B.C. Energy Commission[15], la British Columbia Petroleum Corporation a été créée et constituée en monopole d'achat du gaz produit dans la province. La société Westcoast Transmission est devenue un transporteur contractuel travaillant sur une base de recouvrement des frais de service. Exploitant un règlement de l'ONE qui exige que

les prix à l'exportation soient plus élevés que les prix intérieurs, la nouvelle société a réussi à doubler le prix du gaz à la frontière au cours de 1973. Les recettes provinciales augmentèrent d'autant; dans sa première année d'exploitation, la société a remis 29 millions de dollars au gouvernement, soit 350 % de plus que les redevances prélevées au cours de l'année précédente[16].

Dans ce cas, la propriété publique était le moyen tout indiqué pour contourner une réglementation et une série d'accords contractuels qui ne servaient pas au mieux les intérêts de la province. La BCPC a pu éliminer la subvention implicite aux importateurs américains. La rente qu'elle a recueillie est allée en partie aux producteurs de gaz de la Colombie-Britannique (sous forme de meilleurs prix au point d'extraction), en partie aux consommateurs canadiens de gaz naturel (qui ont profité d'une subvention sur les prix de gros intérieurs) et en partie à l'ensemble des résidants de la Colombie-Britannique (par le biais d'un accroissement des recettes gouvernementales).

Accroître la sécurité des approvisionnements énergétiques

Le souci d'assurer les approvisionnements en énergie a marqué les politiques dans le secteur des ressources durant les années 70, et il a été un facteur important dans la détermination du rôle de certaines sociétés d'État comme la Société québécoise d'initiatives pétrolières (SOQUIP), l'Ontario Energy Corporation et Petro-Canada. Au palier fédéral, l'attention s'est portée notamment sur le déficit enregistré dans les échanges de pétrole brut après 1973. La réduction de la dépendance du Canada à l'endroit des importations de pétrole est donc devenue un objectif de la politique fédérale et, en 1980, elle a constitué une des pierres d'assise du Programme énergétique national.

La sécurité d'approvisionnement peut être une réaction à la menace de perturbations à court terme et de pénuries à plus long terme en matière de ressources énergétiques. La première éventualité semble assez peu vraisemblable pour l'avenir immédiat, compte tenu de l'état du marché mondial du pétrole. En outre, le Canada est beaucoup moins vulnérable qu'il y a une dizaine d'années grâce à une diminution des importations et à la baisse de la proportion des importations venant de régions dont les approvisionnements sont peu sûrs. À noter qu'il existe des solutions au problème des perturbations d'approvisionnement à court terme si celui-ci devait se poser. Le gouvernement du Canada a élaboré des plans pour atténuer les conséquences de toute diminution des importations dans les provinces de l'Est. Il a aussi examiné les options qui permettraient de réduire encore davantage la vulnérabilité du Canada en ce domaine; selon une étude, la solution la moins coûteuse comporterait vraisemblablement l'entreposage de pétrole dans les cavernes de sel du détroit de Canso[17].

L'entreprise publique est une solution mieux indiquée pour les considérations d'approvisionnement à long terme, mais la justification fondamentale de l'intervention de l'État appelle dans ce cas un examen plus rigoureux. Le taux optimal d'exploitation des ressources énergétiques du Canada dépend des avantages globaux nets qu'offre la production immédiate par rapport à la production à une date ultérieure. Pour diverses raisons, les avantages nets pour le secteur privé découlant d'une stratégie particulière peuvent ne pas coïncider avec les avantages nets pour l'ensemble de la société.

En règle générale, il n'est pas souhaitable de procéder à l'exploitation d'une ressource si les prix progressent plus vite que le taux d'actualisation employé pour l'évaluation des avantages futurs; dans un tel cas, il est préférable de retarder l'exploration et la mise en valeur de la ressource dans l'espoir qu'elle rapportera davantage dans l'avenir. Cependant, il peut y avoir un écart entre les taux d'actualisation privé et social, ce dernier accordant parfois davantage d'importance aux avantages à plus long terme dont seules les générations futures pourront profiter. L'État et le secteur privé peuvent également avoir des perspectives différentes du fait que les entreprises privées qui ne détiennent pas de droits « incontestables » sur une ressource ne sont aucunement incitées à tenir compte des gains futurs éventuels. Lorsqu'une entreprise n'a pas la certitude de pouvoir exploiter une possibilité à une date ultérieure, les hausses de prix futures n'entrent pas en ligne de compte. De même, rien n'incite les investisseurs privés à tenir compte des coûts que l'épuisement accéléré des ressources non renouvelables peut comporter pour les générations futures.

Ces considérations ne signifient pas qu'il faille nécessairement recourir à l'entreprise publique. Les écarts entre taux d'actualisation privés et sociaux touchent toutes les décisions d'épargne et d'investissement dans l'économie. Il serait inopportun de leur accorder plus d'importance dans le cas des ressources naturelles. L'inefficience qui découle du fait que les entreprises privées ne sont pas « propriétaires » des droits d'exploitation sur une ressource peut être neutralisée par une taxe spécifique. Celle-ci serait conçue de manière à ralentir le rythme d'épuisement de la ressource pour le faire correspondre à peu près à celui qui prévaudrait si les entreprises tenaient compte de l'effet des hausses de prix attendues et de l'incidence de leurs activités sur les coûts futurs de mise en valeur de la ressource.

Mais il y a d'autres problèmes susceptibles de justifier une intervention directe de l'État sur le marché

des ressources. Ils ont trait notamment à l'existence de diverses « externalités » qui peuvent mener à une exploration et à une mise en valeur inefficientes de la ressource par des sociétés privées. L'expérience de Petro-Canada est utile pour mieux comprendre ces questions ainsi que le rôle que peut jouer l'entreprise publique pour résoudre les problèmes d'approvisionnement énergétique.

Petro-Canada

Avec l'adoption de la Loi sur la société Petro-Canada, en 1975, le gouvernement fédéral se donnait une grande entreprise publique appelée à évoluer sur les mêmes marchés que les filiales des multinationales qui, jusque-là, avaient été les principaux intervenants dans l'industrie pétrolière canadienne. La Loi de 1975 donnait pour mandat à la nouvelle société :

- de faire de la prospection pour rechercher et mettre en valeur des sources de combustible ou d'énergie, et notamment d'hydrocarbures;

- d'effectuer des travaux de recherche et de développement concernant les ressources en combustible et en énergie;

- d'importer, de produire, de transporter, de distribuer, de raffiner et de commercialiser les hydrocarbures de toutes sortes;

- de produire, de distribuer, de transporter et de commercialiser d'autres combustibles et d'autres sources d'énergie; et

- de s'engager ou d'investir dans des opérations ou des entreprises ayant un rapport avec l'exploration, la production, l'importation, la distribution, le raffinage et la commercialisation de combustibles, d'énergie et de ressources connexes.

La création de Petro-Canada a servi entre autres à marquer la détermination du gouvernement à exercer un certain contrôle dans un domaine où le Canada souffrait des conséquences de sa vulnérabilité à des événements externes[18]. Le gouvernement fédéral s'est employé à démontrer comment une société d'État pourrait aider à corriger le déséquilibre de plus en plus marqué des échanges pétroliers du Canada. À cette fin, il a encouragé Petro-Canada à s'engager résolument dans un programme d'exploration dans les régions éloignées du pays où l'on soupçonnait l'existence d'importantes réserves d'hydrocarbures, ainsi qu'à promouvoir les projets d'exploitation des sables bitumineux et d'autres projets non classiques du même genre. Petro-Canada devait aussi donner au gouvernement une « fenêtre » sur l'industrie du pétrole et du gaz, et faire fonction d'agent aux fins de négocier des accords susceptibles d'accroître la sécurité des importations pétrolières du Canada. Par la poursuite de ces activités, Petro-Canada devait contribuer à l'objectif d'accroître le contrôle et la participation des Canadiens dans une industrie dominée par des sociétés étrangères.

Petro-Canada avait donc pour mandat d'accroître la capacité d'exploration et de production de l'industrie :

> Grâce à la société pétrolière nationale, l'industrie sera beaucoup plus en mesure de trouver et d'exploiter les ressources pétrolières et gazières du Canada. La nouvelle société ne vise pas, cependant, à remplacer le secteur privé [. . .] ni à décourager les investissements de sociétés étrangères, qui seront toujours bien accueillis[19].

Au moment de la création de Petro-Canada, on prévoyait déjà – sans toutefois y accorder trop d'attention – la possibilité que la société se lance dans des activités en aval :

> La loi n'empêchera pas la société de s'engager dans les domaines du raffinage et de la distribution, mais ses tâches les plus immédiates l'en empêcheront peut-être pendant un certain temps[20].

Petro-Canada commença à opérer en 1976, avec un budget quinquennal de 1,5 milliard de dollars. En 1985, elle possédait un actif de 8,8 milliards et était (par la taille de son actif) la neuvième entreprise en importance au Canada. La croissance de la société d'État s'est faite principalement par le biais d'acquisitions. En 1976, le gouvernement fédéral transféra à Petro-Canada sa participation de 45 % dans Panarctic Oils Ltd. et sa participation de 15 % dans Syncrude. La même année, Petro-Canada se portait acquéreur de l'actif détenu en Alberta et en Colombie-Britannique par Atlantic Richfield Canada Ltd. (rebaptisée par la suite Petro-Canada Explorations Inc.). En 1978-1979, elle achetait Pacific Petroleum, ce qui marquait le début de ses activités en aval. En 1981, elle achetait les stations de détail de Merit Oil Co. en Colombie-Britannique. La même année, l'acquisition de Petrofina Canada Limited vint gonfler ses réserves d'hydrocarbures classiques et synthétiques dans l'Ouest canadien et lui donna une présence dans l'Est au niveau du raffinage et de la commercialisation.

En 1983, avec l'acquisition de Raffinage et Marketing BP Canada Limitée (qui avait des opérations en aval en Ontario et au Québec), Petro-Canada vit sa part du marché national des ventes de produits pétroliers raffinés atteindre environ 14 %. Plus récemment, elle achetait l'actif en aval de Gulf Canada à l'ouest du Québec, à un coût total de 896 millions de dollars. Cette dernière acquisition a permis à Petro-Canada de devenir le pre-

mier raffineur et distributeur au Canada, avec quelque 4 300 points de vente au détail et sept raffineries[21].

Avec la croissance est venue une réorientation importante du rôle de la société en tant qu'instrument de la politique de l'État. Cette réorientation, le président du Conseil de Petro-Canada, W. H. Hopper, l'a notée dans le Rapport annuel de la société pour 1984 :

> Dans ses neuf premières années d'existence, on a demandé à la Société d'exercer ses activités pour répondre aux objectifs de sécurité énergétique du Canada, de façon efficace et efficiente, sans accorder de souci prédominant aux niveaux de rentabilité. La Société a reçu un nouveau mandat de son actionnaire – exercer ses activités selon des critères d'ordre commercial, familiers au secteur privé, en se préoccupant davantage de rentabilité et du besoin d'obtenir un maximum de rendement de l'investissement fait par le gouvernement du Canada. Dans ce sens, Petro-Canada ne doit plus être perçue à l'avenir comme un instrument du gouvernement à la poursuite d'objectifs de politique gouvernementale. Toutefois, le gouvernement maintient le droit, à titre d'actionnaire, d'ordonner officiellement à Petro-Canada de poursuivre certaines activités dans l'intérêt national[22].

Bien que la société Petro-Canada ne soit plus un instrument de la politique de l'État, il peut être utile de se demander si elle a joué un rôle valable à ce niveau, et si elle l'a fait de façon efficace. C'est par ses activités dans les régions éloignées et dans le domaine de la technologie pétrolière que Petro-Canada a contribué à accroître les approvisionnements en ressources énergétiques. Même si elle a été un intervenant important dans les activités classiques (voir l'encadré), il faut dire que l'entreprise privée aurait pu tout aussi bien se charger des activités de production classiques de gaz et de pétrole de la société d'État. Les activités classiques ont essentiellement permis à Petro-Canada d'acquérir les connaissances spécialisées et de générer les fonds nécessaires pour les activités non classiques.

Les activités en aval de Petro-Canada ont aussi servi principalement à financer ses projets à plus haut risque. Dans la perspective des autorités gouvernementales et de la direction de Petro-Canada, il y avait des avantages manifestes à amener la société à ne plus dépendre des crédits réguliers du Parlement. Le développement des activités en aval a eu également d'autres conséquences politiques. L'acquisition de Petrofina Canada et des ins-

Tableau 7-3

Comparaison des concessions détenues dans les régions éloignées du Canada, 1984

En millions d'acres nettes

	Côte est	Îles de l'Arctique	Mer de Beaufort et T.N.-O.	Autres[1]	Total
Petro-Canada	33,2	2,3[2]	20,5[3]	5,8	61,8
Dome Petroleum	5,4	11,1[4]	9,5	–	26,0
Gulf Canada	13,6	2,7	3,2	–	19,5
Impériale	8,9	2,2	7,2	–	18,3
Shell Canada	9,6	–	0,6	6,5	16,7
Chevron Canada	6,1	–	–	8,1	14,2
Mobil Canada	8,3	–	0,4	–	8,7
Texaco Canada	6,8	–	0,4	0,3	7,5
Corporation de développement du Canada[5]	5,0	0,2	1,2	–	6,4
Suncor	2,3	3,4	0,4	–	6,1
BP Canada	5,9	–	–	0,1	6,0
Amoco Canada	1,5	–	1,8	–	3,3
Canadian Superior	0,2	0,1	1,8	–	2,1
Husky Oil	1,4	–	–	–	1,4

1 Essentiellement au large de la Côte ouest.
2 Sans compter la participation de 54 % de Petro-Canada dans les 11,9 millions d'acres nettes de la société Panarctic.
3 Dont 18,2 millions d'acres situées dans les Territoires du Nord-Ouest.
4 Sans compter la participation de 6 % de Dome Petroleum dans les 11,9 millions d'acres nettes de la société Panarctic.
5 Détenues par l'entremise de sa filiale à 100 %, Canterra Energy.
SOURCE Dominion Securities Pitfield, *Petro-Canada – An Examination of Its Position in the Canadian Oil Industry*, septembre 1984.

Activités d'exploration et de production de Petro-Canada

Petro-Canada est désormais un des principaux intervenants dans la production de pétrole et de gaz au Canada. En 1984, elle fournissait environ 6 % de la production totale de pétrole classique et synthétique au pays[1]. Elle venait au cinquième rang pour la production de pétrole brut et de liquides du gaz, avec un volume de 16 700 m^3/jour[2]. À la fin de 1985, ses réserves prouvées de pétrole classique atteignaient 45,3 millions de m^3, soit environ 6 % de moins qu'en 1984[3]. D'après les renseignements disponibles sur les réserves prouvées nettes de pétrole brut et de liquides du gaz pour 1984, la société se classait deuxième dans l'industrie[4].

En 1985, Petro-Canada est demeurée le premier foreur de puits d'exploration dans les régions non éloignées, brisant son record de 1984, avec 166 puits forés. Sur ce nombre, 62 % se sont avérés productifs. La société d'État a aussi participé à 565 forages de mise en valeur[5].

Petro-Canada était le troisième producteur de gaz naturel en 1984, avec près de 6 % du total de la production canadienne[6]. Elle est le premier producteur de gaz en Colombie-Britannique et l'un des quatre plus importants en Alberta. Ses réserves prouvées se chiffraient à 98,8 milliards de m^3 à la fin de 1985, soit 18 % de moins qu'en 1984[7].

Devant la diminution constante des réserves de pétrole classique dans l'Ouest canadien et l'existence d'imposantes réserves de pétrole lourd et de sables bitumineux en Alberta, Petro-Canada a examiné attentivement la possibilité que les sables pétrolifères servent de source d'approvisionnement à moyen terme. La société est devenue, en 1983, partenaire à 50 % dans la construction d'une usine de 150 millions de dollars pour l'exploration *in situ* des sables bitumineux à Wolf Lake en Alberta. Le projet fait appel à la technique de l'injection de vapeur pour extraire du bitume de quelque 200 puits. La production commerciale a commencé en avril 1985.

Petro-Canada a été engagée activement dans l'exploration des sources de pétrole et de gaz dans les régions éloignées du Canada, y compris au large de la côte Est, dans les Territoires du Nord-Ouest et dans l'Arctique. Elle est également un des principaux intervenants dans la région de l'île de Sable au large de la Nouvelle-Écosse. Le projet Venture de 2,5 milliards de dollars qu'elle a entrepris conjointement avec Mobil Oil a visé à déterminer des réserves suffisantes pour viabiliser un projet d'exploitation commerciale du gaz. Au nord, la société est active dans les îles de l'Arctique par le biais de sa participation majoritaire dans Panarctic Oils Ltd. Elle a aussi un programme d'exploration active dans les Territoires du Nord-Ouest. La position de Petro-Canada dans les régions éloignées soutient bien la comparaison avec celle de ses concurrentes, tel qu'il ressort du tableau 7-3.

De 1982 à 1984, la société a consacré aux forages dans les régions éloignées environ 62 % de son budget d'exploration. Pour 1984, ces dépenses ont atteint quelque 565 millions de dollars. En 1983, elle a conclu quatre ententes d'exploration avec le gouvernement fédéral touchant 2,2 millions d'hectares de terres de la Couronne au large de Terre-Neuve. En 1985, Petro-Canada a déposé son plan de mise en valeur du projet Hibernia, proposant un calendrier d'investissements qui auront atteint 4 milliards de dollars lors de l'entrée en production au début des années 90[8].

1 En 1985, la production canadienne de pétrole brut et synthétique a été d'environ 85 350 000 m^3, dont la part de Petro-Canada était de 4 927 000 m^3 (basé sur une production quotidienne de 13 500 m^3). Voir Statistique Canada, *L'industrie du pétrole brut et du gaz naturel*, n° 26-006, Ottawa, décembre 1985, tableau 1; et Petro-Canada, *Rapport annuel*, Calgary, 1985, p. 47.
2 *Oilweek*, vol. 36, n° 20, 17 juin 1985, p. 18.
3 Petro-Canada, *Rapport annuel*, 1985, p. 46.
4 En 1984, les cinq premiers étaient l'Impériale (171 800 000 m^3), Petro-Canada (80 200 000 m^3), Suncor Inc. (68 900 000 m^3), Dome Petroleum Ltd. (53 767 000 m^3) et Gulf Canada Ltée (49 100 000 m^3); voir *Oilweek*, 17 juin 1985.
5 Petro-Canada, *Rapport annuel*, 1985, p. 46.
6 Statistique Canada, *L'industrie du pétrole brut et du gaz naturel*, tableau 1; et Petro-Canada, *Rapport annuel*, 1985, p. 47.
7 Avec ses réserves de gaz de 120,4 milliards de m^3 en 1984, Petro-Canada n'était devancée que par Dome Petroleum (131,6 milliards de m^3); voir *Oilweek*, 17 juin 1985.
8 Petro-Canada, *Rapport annuel*, 1983, 1984, et 1985.

tallations de détail de BP Canada a donné à la société d'État une plus grande présence dans l'Est canadien au moment où elle jouissait d'un degré élevé d'appui de la part du public. Bien qu'il ait été question que Petro-Canada puisse servir de fenêtre sur le secteur en aval, ce n'est pas là un rôle qu'elle se reconnaît. Une récente déclaration de M. Hopper traduit le point de vue de Petro-Canada :

Dans les nombreuses discussions que nous avons eues avec le gouvernement, notre activité de raffinage et de commercialisation n'est pas apparue comme un instrument de politique nationale, mais comme une activité commerciale que la société mène dans un contexte de concurrence pour assurer le financement de ses activités essentielles dans le domaine de l'exploration[23].

On n'a pas caché la crainte, dans certains milieux, que les acquisitions de Petro-Canada – notamment l'achat des installations de raffinage et de commercialisation de Gulf à l'ouest du Québec – aient accru la concentration et réduit les perspectives de concurrence dans les activités en aval de l'industrie. Dans son récent rapport sur la concurrence dans l'industrie pétrolière au Canada, la Commission sur les pratiques restrictives du commerce juge que la politique de croissance rapide de Petro-Canada par voie d'acquisitions a eu, malgré certaines réserves, de bons effets :

> Tout en accroissant sensiblement la concentration, ces acquisitions ont permis la consolidation des activités régionales de raffinage et de commercialisation de plusieurs sociétés, et donné naissance à un concurrent éventuellement plus fort partout au Canada[24].

Comme il était prévu au départ, Petro-Canada a assumé un rôle important dans les activités d'exploration dans le Grand Nord et au large des côtes (voir l'encadré). Plusieurs stimulants importants ont contribué à l'orienter vers ce secteur d'activité. Elle s'est vue accorder des droits spéciaux d'exploration et de production sur les Terres du Canada, de même que la possibilité de prendre rétroactivement une participation dans certains projets peu développés de sociétés privées sur les Terres du Canada (en vertu de l'article 120 du Règlement sur les terres pétrolifères et gazifères du Canada). Elle a aussi profité de certaines mesures générales d'encouragement à l'exploration dans les régions éloignées, notamment la provision pour épuisement accéléré qui a été en vigueur de 1977 à 1980, et les paiements au titre du Programme d'encouragements pétroliers (PEP) institué en 1980 dans le cadre du Programme énergétique national.

Petro-Canada a consacré aux régions éloignées une part importante de son budget d'immobilisations. Sauf en 1979 et 1980, les régions éloignées ont toujours reçu une plus grande part des dépenses d'investissement de la société que l'Ouest canadien (voir le tableau 7-4). L'importance relative de l'exploration dans les régions éloignées au cours de la période 1981-1984 est toutefois plus modeste lorsqu'on tient compte des subventions PEP dont la société a bénéficié, mais il reste que le portefeuille des projets d'investissement de Petro-Canada est très différent de celui des entreprises privées œuvrant dans l'industrie. Alors qu'entre 1976 et 1981 Petro-Canada a consacré 60 % de ses dépenses d'exploration aux régions éloignées, le chiffre comparable pour l'industrie pétrolière dans son ensemble était inférieur à 20 %[25].

Petro-Canada a aussi donné un sens concret à son rôle de « promoteur en matière énergétique » par le biais de sa participation au projet Syncrude et ses activités de recherche sur l'extraction du pétrole lourd. La participation de Petro-Canada à la mise en valeur des sables bitumineux dans le cadre du projet Syncrude a permis de réduire le coût et le risque de cette entreprise pour les sociétés participantes du secteur privé. L'importance de la recherche et du développement consacrés aux sables bitumineux a diminué dans le total des dépenses d'investissement depuis 1979 (tableau 7-4), année où le projet Syncrude a démarré et a commencé à produire des rentrées nettes de fonds pour Petro-Canada.

Petro-Canada a bien sûr contribué à la mise en valeur des sources non classiques d'approvisionnement en énergie, mais l'intervention de la société d'État n'était souhaitable que si un problème quelconque faisait en sorte que l'entreprise privée opérait à un rythme trop lent en matière d'exploration et d'extraction. Y a-t-il des raisons pour lesquelles le secteur privé ne pouvait pas procéder à l'exploration de sources de pétrole dont la mise en valeur aurait été rentable ? Lors de la création de Petro-Canada, la mise en valeur des ressources pétrolières et gazières a été découragée en partie par la réglementation qui maintenait le prix des nouveaux gisements en deçà du niveau mondial. Cette question a d'ailleurs été examinée dans un rapport antérieur du Conseil[26]. Dans la mesure où une telle situation était à l'origine de l'effort insuffisant d'exploration dans les régions éloignées, la création d'une société d'État constituait une façon de contourner un problème attribuable au régime de réglementation des prix en vigueur.

Il y a cependant d'autres problèmes liés à l'exploration des ressources en général et aux activités d'exploration dans les régions éloignées en particulier. L'un d'eux tient au fait que les renseignements obtenus lors du forage d'un puits influent sur la probabilité de découvrir du pétrole et du gaz dans la région avoisinante. Lorsque plusieurs entreprises sont impliquées dans des activités d'exploration dans une même région, il peut être coûteux et difficile d'en venir à un accord visant à partager efficacement et équitablement l'information recueillie. L'entreprise qui fait un forage peut aussi ne pas saisir d'emblée toute la valeur des renseignements qu'elle détient. Il s'ensuit presque à coup sûr un niveau et une répartition géographique inappropriés des activités d'exploration.

La nécessité de découvrir une quantité minimum de pétrole et de gaz avant de construire un pipeline ou d'autres installations de transport constitue peut-être aussi un facteur défavorable à l'exploration dans les régions éloignées pour une entreprise. Lorsque la preuve est faite qu'un gisement contient suffisamment de réserves pour justifier les infrastructures de transport, le rendement prévu de l'exploration s'en trouve accru. Raison de plus pour qu'une entreprise retarde son programme de forage, de manière à profiter de

Tableau 7-4

Pétro-Canada : dépenses en immobilisations et recettes au titre du Programme d'encouragements pétroliers, 1976–1984[1]

En millions de dollars canadiens

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Dépenses en immobilisations :									
À l'étranger	. .	0,4	1,3	15,0	20,3	19,2		299,0[2]	380,0[2]
Dans l'Ouest canadien	8,5	36,9	41,7	203,3	193,9	191,2	581,0[2]		
Dans les régions éloignées	25,9	56,2	63,5	44,8	137,3	246,5		537,0	565,0
Sables bitumineux									
Syncrude	76,6	88,5	78,7	13,0	10,2	16,0	50,3[3]	. .[3]	. .[3]
Autres	. .	0,7	12,3	12,6	28,5	55,4			
Fabrication et LGN	. .	. .	. .	44,1	5,9	24,4	172,9[2]	. .	129,0[2]
Commercialisation	. .	. .	. .	5,8	10,4	49,9			
Autres[4]	11,7	6,0	49,8	29,1	33,0	107,2	249,6	194,0	78,0
Total[5]	122,7	188,7	247,3	367,7	439,5	709,8	1,053,8	1,030,0	1,152,0
Provenance des fonds[6]									
Subventions PEP[7]	. .	. .	. .	. .	. .	138,8	300,0	468,5	380,3
Fonds provenant de l'exploitation[8]	24	56	100	262	350	388	380	590	. .
Mise de fonds du gouvernement du Canada[9]	. .	. .	. .	. .	80	440	385	368	. .
Total	24	56	100	262	430,0	966,8	1 065,0	1 426,5	380,3

1 Les chiffres présentés dans ce tableau ne comprennent pas les transferts d'éléments d'actif du gouvernement fédéral, ni les achats d'actions.
2 Une ventilation plus détaillée n'était pas disponible.
3 Certaines dépenses d'investissement pour ces postes peuvent figurer dans « Exploration et mise an valeur - Ouest canadien », mais il est impossible d'en être certain, puisque les Rapports annuels ne le précisent pas.
4 Les chiffres indiqués ont été obtenus par déduction.
5 Ces chiffres représentent les dépenses d'investissement avant la prise en compte des paiements au titre du Programme d'encouragement pétroliers (PEP).
6 À l'exclusion de la dette contractée sur le marché des capitaux.
7 Versées par le gouvernement fédéral et celui de l'Alberta.
8 Net des dividendes payés sur les actions privilégiées rachetables.
9 Contribution en espèces sous forme d'actions ordinaires à valeur nominale de 100 000 $ et d'actions privilégiées rachetables à valeur nominale de 1 $ émises par Petro-Canada au gouvernement du Canada. Ne comnprend pas la contribution du compte de canadianisation.

SOURCE Données tirées de Paul Halpern, André Plourde et Leonard Waverman, « Petro-Canada: Its role, control and operations », Conseil économique du Canada (à paraître); et Dominion Securities Pitfield, *Petro-Canada - An Examination of Its Position in the Canadian Oil Industry*, septembre 1984.

l'information provenant des activités d'exploration de ses concurrents.

Un autre problème surgit lorsque diverses entreprises cherchent à exploiter un même réservoir de pétrole. La concurrence qu'elles se livrent pour le pétrole mobile dans le réservoir fait augmenter les coûts d'extraction et se traduit par des niveaux de production socialement inefficients.

La solution à ces divers problèmes – ainsi qu'à celui des risques particulièrement élevés que comporte généralement l'exploration en région éloignée – est de recourir à un programme d'exploration et de production concerté[27]. Les gouvernements peuvent favoriser les efforts concertés par un système approprié d'attribution des permis d'exploration et de production sur les terres de la Couronne. Compte tenu des avantages qui peuvent en découler, l'État aurait même intérêt à jouer un rôle plus actif et à servir d'élément catalyseur en vue de la formation des consortiums requis. Alors que Petro-Canada a joué un rôle important en coordonnant et en stimulant les activités d'exploration dans les régions éloignées, le meilleur exemple de cette forme de participation gouvernementale demeure cependant la société Panarctic Oils Ltd. Comptant 19 actionnaires en plus du gouvernement canadien, ce consortium – formé en 1967 – avait réussi à obtenir les droits

d'exploration pour une partie importante des îles de l'Arctique en négociant des accords avec 75 entreprises et particuliers et en acquérant des permis pour des superficies supplémentaires sur des terres de la Couronne.

Même si les avantages sociaux de l'exploration concertée dans les régions éloignées font qu'il est opportun que le gouvernement aide à la formation de consortiums, ce rôle n'exige pas de créer une entreprise publique. Selon le modèle fourni par la société Panarctic, le gouvernement peut assumer une participation dans la nouvelle entreprise en vue de contribuer à la formation du consortium. Mais une fois que les projets d'exploration ont été coordonnés et que les accords nécessaires sont passés, l'intervention gouvernementale n'est plus justifiée. Comme n'importe quel autre participant, le gouvernement a alors la responsabilité de suivre la gestion de l'entreprise, mais son rôle doit s'arrêter là. En fait, dès que le consortium est fermement établi, il n'y a généralement plus de raison pour que le gouvernement maintienne sa participation au projet.

Petro-Canada devait aussi contribuer à la sécurité des approvisionnements énergétiques du Canada en s'impliquant dans les importations de pétrole. Le rôle que la société d'État a joué à cet égard a été beaucoup moins important qu'on ne l'avait prévu à l'origine. De ses activités dans ce domaine, rien n'indique qu'une société gouvernementale peut passer des accords d'importation de pétrole comportant de meilleures conditions qu'une société privée. En outre, avant la création de Petro-Canada, il existait une société de la Couronne qui pouvait se charger de négocier les échanges d'État à État, soit la Corporation commerciale canadienne. Cette société d'État, propriété exclusive du gouvernement fédéral, avait été créée en 1946 précisément pour « aider à l'expansion du commerce entre le Canada et les autres pays ».

Une autre justification possible pour la création d'une entreprise publique provient de la nécessité pour le gouvernement de disposer d'une information adéquate afin de pouvoir formuler une politique énergétique appropriée. L'entreprise publique peut répondre à ce besoin de deux façons. Tout d'abord, elle peut aider les autorités gouvernementales en les tenant au courant des tendances et de l'évolution générales de l'industrie et en leur procurant les renseignements dont elles ont besoin sur des projets particuliers. La société d'État servirait alors de « fenêtre », mais pas dans le sens que nous avons vu précédemment. Dans le cas présent, elle contribuerait à la formulation des politiques plutôt qu'à l'application des mesures fiscales ou de réglementation. En second lieu, l'entreprise publique peut fournir des données précieuses au gouvernement en entreprenant des travaux d'exploration qui aideront à déterminer l'importance des ressources en hydrocarbures au Canada. L'intervention gouvernementale dans le domaine de l'exploration peut se justifier si la valeur des renseignements obtenus en sous-produit des activités d'exploration est telle que la valeur de ces activités pour l'ensemble de la société dépasse sensiblement sa valeur pour des investisseurs privés.

Petro-Canada a, jusqu'à un certain point, servi de source de renseignements et de conseils en matière de politiques pour le gouvernement fédéral. On a noté, par exemple, que dans le cas du gisement de pétrole d'Hibernia, Petro-Canada « a été plus ouverte et moins discrète que les entreprises privées participant au projet »[28]. Mais lorsqu'une société d'État joue le rôle de conseiller en matière de politiques, ses conseils risquent évidemment d'être influencés par ses propres besoins et intérêts.

En contribuant à accélérer le rythme des travaux d'exploration dans les régions éloignées, Petro-Canada a aussi augmenté la quantité de renseignements à la disposition des décideurs gouvernementaux. Mais il est possible de favoriser efficacement un plus grand effort d'exploration par des subventions. La nécessité d'une intervention gouvernementale plus directe découle des externalités touchant l'information et la production dont il a été question plus tôt. S'il est important que l'État dispose de données pour les besoins de la formulation des politiques, il sera d'autant plus souhaitable qu'il subventionne et appuie la formation de consortiums d'exploration.

De façon générale, bien que l'intervention gouvernementale dans l'exploration et la mise en valeur des ressources énergétiques puisse se défendre, l'intérêt public ne nécessite pas la création d'une grande société pétrolière d'État. Dans son récent rapport, la Commission sur les pratiques restrictives du commerce fait valoir que Petro-Canada pourrait jouer un rôle au niveau des politiques en constituant un élément positif de concurrence dans le secteur des activités en aval. Selon la Commission, elle pourrait « en certaines circonstances, être obligée ou incitée à agir de manière à favoriser la concurrence plutôt qu'à simplement éviter de la réduire par les moyens qu'interdit la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions »[29]. Pour favoriser la poursuite de cet objectif, il est proposé que le ministre de la Consommation et des corporations – qui est responsable de l'administration de la politique en matière de concurrence – participe à la revue du plan directeur et du budget d'investissement de Petro-Canada.

Malgré tout l'intérêt que présente le recours aux entreprises publiques comme instruments de la politique de concurrence, cette voie pose un problème fondamental[30]. L'outil approprié pour lutter contre les pratiques anticoncurrentielles est la Loi relative aux enquêtes sur

les coalitions. Lorsque le gouvernement utilise une société d'État pour arriver à faire ce qu'il ne peut réaliser par le biais de la législation sur la concurrence, il se trouve à substituer, dans une certaine mesure, la règle de la politique et du fonctionnarisme à « la règle du droit ». La proposition de la Commission est, de fait, assez modeste; mais elle soulève quand même la question plus vaste et plus fondamentale de l'exercice de pouvoirs discrétionnaires par les détenteurs de charges publiques. En outre, il est extrêmement difficile, en pratique, d'appliquer la politique de concurrence par le biais de sociétés gouvernementales. Lorsqu'une entreprise publique a un mandat aussi vaste et vague que la promotion de la concurrence, l'évaluation du rendement devient extrêmement difficile. Si les résultats financiers sont piètres, cela peut être imputable aussi bien à une mauvaise gestion qu'aux efforts que l'entreprise a déployés pour stimuler la concurrence; il est très difficile d'établir l'importance relative de l'un ou l'autre de ces facteurs. Des problèmes de contrôle aussi sérieux peuvent même amener une détérioration de la performance, avec pour conséquence que l'entreprise publique ne stimulera pas la concurrence autant qu'elle le pourrait.

Dans certaines circonstances, les entreprises publiques ont stimulé la concurrence; on cite souvent les exemples d'ENI (la Société pétrolière d'État de l'Italie), de Renault (le constructeur automobile français) et de Volkswagen (le constructeur automobile ouest-allemand). Dans tous ces cas, les avantages semblent être venus de l'entrée en scène de concurrents énergiques et innovateurs dans des industries caractérisées par la léthargie et le manque de concurrence. Les entreprises d'État précitées n'étaient pas des instruments de la politique de concurrence et, de fait, elles doivent précisément leur succès commercial à l'autonomie que leur ont laissée les autorités gouvernementales[31].

À notre avis, les questions de sécurité d'approvisionnement et les autres objectifs mis de l'avant ne permettent pas de justifier la propriété publique dans le secteur du pétrole et du gaz. En outre, le rôle de la société Petro-Canada a évolué avec le temps; la nouvelle priorité accordée aux opérations commerciales nous rend d'autant plus sceptiques quant à l'opportunité de maintenir une entreprise publique dans ce secteur. Même si l'on pouvait imposer à la direction de Petro-Canada la discipline requise pour que la société soit administrée comme une entreprise commerciale efficiente, la propriété publique ne peut pas ne pas soulever certaines préoccupations; il y a inévitablement un coût à payer lorsque les organes de l'État créés pour les fins de la formulation et de l'administration des politiques héritent du mandat d'administrer et de contrôler des activités commerciales.

Pour toutes ces considérations, nous favorisons la privatisation de Petro-Canada. À notre avis, il faut mener le processus de privatisation de manière à ne pas sacrifier la contribution très importante que Petro-Canada a faite en vue d'accroître la propriété et le contrôle canadiens dans l'industrie du pétrole et du gaz. Nous croyons que les actions de la société Petro-Canada devraient être offertes au plus grand nombre par le biais d'une souscription publique qui s'adresserait dans un premier temps aux Canadiens. Nous sommes opposés à toute limitation du nombre d'actions pouvant être détenues par un particulier ou un groupe. Pareille restriction ferait disparaître l'influence disciplinaire qu'exerce la dynamique de la prise de contrôle. Bien qu'une prise de contrôle par certains groupes pourrait s'avérer contraire à l'intérêt public, il y aurait lieu d'aborder ces problèmes - dans l'éventualité qu'ils se posent - par l'application des lois canadiennes pertinentes (y compris la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et la Loi sur Investissement Canada).

Par conséquent, étant donné qu'elle ne joue pas un rôle important en matière de politiques,

7.1 Nous recommandons que la société Petro-Canada soit privatisée. Les actions de la société devraient être vendues par le biais d'une offre publique initialement réservée aux Canadiens, sans toutefois imposer de restrictions législatives quant à la détention éventuelle du capital-actions de la société.

La privatisation de Petro-Canada sera l'occasion de réduire quelque peu la concentration dans le segment des activités en aval de l'industrie. La part de marché détenue par Petro-Canada est probablement déjà plus grande qu'il n'est nécessaire pour réaliser les économies d'échelle possibles dans les activités en aval[32]. Si tel est le cas, certains éléments d'actif des opérations de raffinage et de commercialisation de Petro-Canada pourraient être vendus séparément sans porter atteinte à l'efficience globale de l'entreprise, qui devrait être privatisée par le biais d'une émission d'actions dans le public. Et même s'il y avait une certaine perte d'efficience, elle pourrait être largement compensée par les gains que le public réaliserait si le gouvernement parvenait à inciter un ou plusieurs nouveaux concurrents à pénétrer le segment aval de l'industrie. La possibilité de vendre séparément les éléments d'actif des opérations de raffinage et de commercialisation de Petro-Canada dans le but de promouvoir la concurrence devrait donc être étudiée.

Le processus de privatisation de Petro-Canada soulève plusieurs questions complexes. Toute grande initiative de privatisation entraîne généralement une rationalisation et des rajustements susceptibles de toucher directement les employés de l'entreprise. Ces problèmes

seront probablement moins aigus dans le cas de Petro-Canada du fait que l'entreprise à déjà traversé une difficile période de réduction des effectifs, mais ils ne seront pas tout à fait absents. La privatisation peut avoir des conséquences sur les engagements de l'entreprise non seulement envers ses employés, mais aussi envers ses créanciers, et peut-être même envers ses clients et ses fournisseurs. En outre, il restera à résoudre la question du prix et du moment propice pour l'émission des actions de la société.

La question du moment opportun pour procéder à la vente de la société d'État requiert certains commentaires, compte tenu des craintes que pourrait susciter un projet de privatisation de Petro-Canada au moment où les marchés pétroliers sont dans un profond marasme. Lorsque le gouvernement décidera de vendre Petro-Canada, il devrait pouvoir en toucher un prix équitable qui soit le reflet de l'évaluation que fait le marché des perspectives de rendement de l'entreprise. Si l'on prévoit une reprise des prix du pétrole à moyen terme, l'évaluation actuelle des actions de Petro-Canada devrait en tenir compte. Il ne serait pas justifié de retarder la vente de la société d'État à moins que tous les acquéreurs éventuels ne sous-estiment systématiquement son potentiel de rentabilité, ce qui est fort peu vraisemblable.

Favoriser le développement économique

Dans plusieurs cas, la propriété publique a été vue principalement comme un moyen de faire en sorte que les ressources non renouvelables de la province contribuent au développement de l'économie locale. Comme dans le cas de la perception de la rente, les préoccupations ont été axées en particulier sur les sociétés multinationales, dont on estime souvent que l'activité est contraire aux intérêts de la province. L'attrait que présente l'entreprise publique vient de la possibilité qu'elle offre de mieux orienter le développement économique. Nous examinerons le rôle de ces entreprises dites de « développement » en nous intéressant plus particulièrement à deux sociétés québécoises : la Société québécoise d'exploration minière (SOQUEM) et la Société nationale de l'amiante (SNA).

La Société québécoise d'exploration minière

Cette entreprise, qui est maintenant en voie de privatisation, a été formée en 1965 selon la formule d'une société par actions - dont le gouvernement du Québec était le seul actionnaire. Aux termes de sa charte, SOQUEM devrait faire de l'exploration minière, participer à la mise en valeur de découvertes faites par le secteur privé, et favoriser la mise en exploitation de gisements soit en les vendant, soit en prenant une participation en contrepartie de la valeur des propriétés transmises.

Le mandat de la Société, modifié en 1980, couvre désormais :

a) l'exploration minière sous toutes ses formes; et

b) la recherche, la mise en valeur, l'exploitation et la transformation de substances minérales.

En outre, le mandat de SOQUEM précise que :

> À ces fins, la Société peut, conformément à la Loi, s'associer ou conclure des accords avec toute personne ou société.
>
> Dans la poursuite de ses objectifs, la Société doit viser la rentabilité.

Il faut signaler que l'alinéa a) du mandat n'a pas changé : l'activité première de la société demeure l'exploration minière. Cependant, ce mandat a été étendu de façon à comprendre aussi l'exploitation minière, la mise en valeur et la transformation. Au départ, la mise en valeur et l'extraction minière ne pouvaient se faire qu'en collaboration avec un partenaire, et il n'était pas du tout question de transformation.

SOQUEM à été créée en réaction à la chute des dépenses d'exploration au Québec ainsi qu'à l'instabilité de ces dépenses. L'entreprise publique devait faire en sorte que les activités d'exploration soient plus ordonnées, aider à réduire les risques et à aplanir les difficultés qu'éprouvaient les petites sociétés minières, accroître l'information disponible sur les réserves de minerai dans la province et aider à intégrer l'industrie minière au reste de l'économie. Comme les autres entreprises publiques créées au Québec, SOQUEM devait contribuer à une plus grande participation des Québécois à l'économie de la province; le besoin ressenti de donner de meilleures chances aux cadres francophones dans l'industrie minière québécoise a été une considération importante.

SOQUEM est devenue une importante « petite » société minière au Canada. Elle a fait des découvertes de taille et a réussi à intéresser des entreprises privées à des projets d'exploitation minière en coparticipation dans la province. SOQUEM a, du même coup, accru les possibilités d'accession à des postes de gestion pour les Québécois dans l'industrie minière.

Selon une étude préparée pour le Conseil, le taux annuel de rendement du capital productif de SOQUEM entre 1970 et 1981 a varié de -10,6 à 25,5 %[33]. Le taux annuel moyen de rendement pour l'ensemble de la période a été de 4,6 %. Cela représente un tiers du taux

de rendement avant impôt de l'ensemble de l'industrie de l'extraction des métaux non ferreux au Canada. Plusieurs facteurs peuvent aider à expliquer cette différence. SOQUEM est une société relativement jeune, et la base de comparaison renferme des sociétés de toutes tailles et de tous âges. En outre, les activités minières de la société d'État doivent s'effectuer au Québec. Les auteurs de l'étude estiment que cette restriction explique à elle seule environ la moitié de l'écart observé dans les taux de rendement.

La subvention à l'activité minière québécoise qui est implicitement comprise dans le faible taux de rendement de SOQUEM se justifie en partie par certaines des imperfections du marché dont nous avons traité précédemment dans le cas de Petro-Canada. En particulier, les travaux d'exploration réalisés par une entreprise permettent souvent de recueillir des renseignements sur la nature des gisements minéraux, lesquels s'avèrent très utiles pour les autres sociétés opérant dans le voisinage. Cependant, la société qui entreprend les forages ne peut saisir toute la valeur de cette information, à moins qu'elle ne soit propriétaire des sites avoisinants et ne soit donc elle-même en mesure d'utiliser les renseignements recueillis. Ce problème se traduira par un niveau sous-optimal d'exploration minière. Si ce phénomène n'est pas compensé par d'autres imperfections du marché spécifiques à l'extraction minière (notamment le fait que les entreprises ont tendance à ne pas tenir compte des coûts futurs élevés que comporte un épuisement plus rapide de la ressource), alors une subvention peut s'avérer justifiée. Il y a toutefois des coûts supplémentaires et aucun avantage apparent lorsque cette subvention découle des activités d'une société gouvernementale plutôt que d'être accordée directement.

Un autre problème éventuel qui se pose tout particulièrement dans le cas de l'extraction minière, vient de la possibilité qu'il y ait un écart important entre la vie utile des mines et celle des infrastructures sociales qui les entourent. Lorsqu'une société minière n'a que peu ou pas de responsabilité pour ces infrastructures sociales, elle n'en tient pas compte dans ses calculs. Il est toujours possible de réduire le risque que surviennent d'importantes pertes sociales en soumettant les immobilisations publiques proposées à un examen plus rigoureux et en coordonnant mieux les investissements dans l'infrastructure et les autres mesures d'encouragement offerts par l'État pour promouvoir certaines activités minières.

De manière plus générale, la justification du recours à l'entreprise publique dans le secteur de l'exploration minière doit faire intervenir des éléments qui débordent le cadre des problèmes particuliers de cette industrie. Dans le cas de SOQUEM, la justification peut provenir d'objectifs politiques plus vastes, notamment la volonté de donner aux Québécois une plus grande maîtrise de leur économie. Au début des années 60, les entreprises canadiennes-françaises ne représentaient qu'un peu plus de 2 % de la valeur ajoutée de l'industrie minière au Québec[34]. Comme moyen de corriger la sous-représentation des Canadiens-français et de donner une dimension concrète aux grands thèmes de la « Révolution tranquille », l'entreprise publique apparaissait comme l'instrument tout indiqué de la politique de l'État. Le rôle des sociétés gouvernementales québécoises à cet égard a cependant perdu beaucoup d'importance au cours des dernières années. Cette évolution est conforme aux changements qui sont survenus dans la province :

> Dans les années 60, on voulait doter le Québec d'une infrastructure économique et managériale pour lui permettre d'occuper la place qui lui revenait dans l'espace économique nord-américain. La présence gouvernementale se substituait aux carences d'un secteur privé où les Québécois francophones étaient sous-représentés. Aujourd'hui, la réalité est très différente[35].

La Société nationale de l'amiante

La SNA a été créée en mai 1978 en tant qu'entreprise d'exploitation de l'amiante appartenant à l'État. Cette initiative a été motivée par plusieurs préoccupations, dont le faible degré de transformation locale de la fibre d'amiante (moins de 3 % de la production minière était transformée sur place en 1978), le taux élevé de propriété étrangère (cinq sociétés étrangères contrôlaient la production) et les conditions de travail fort mauvaises dans cette industrie.

Par sa loi constitutive, la SNA était autorisée à s'engager dans l'exploration et la mise en valeur de gisements d'amiante, la commercialisation, la promotion de la transformation locale, ainsi que dans la recherche sur les divers usages de l'amiante. Après un long différend, le gouvernement a conclu une entente avec la société General Dynamics de St. Louis aux États-Unis à la fin de 1981 pour l'achat de sa participation majoritaire dans l'Asbestos Corporation Ltd. (ACL). Comme société privée, l'ACL représentait quelque 30 % de la production d'amiante du Québec.

De façon générale, l'industrie de l'amiante a traversé une période extrêmement difficile depuis 1978. Les préoccupations au sujet des risques pour la santé que pourrait poser l'amiante ont contribué à faire fléchir la demande et les prix. Si les efforts de l'Agence américaine de protection de l'environnement mènent à une interdiction complète de l'amiante aux États-Unis, les difficultés de cette industrie s'aggraveront encore. Bien que les exportations vers les États-Unis soient présen-

tement à un très faible niveau, une interdiction complète pourrait nuire aux ventes du Canada sur certains marchés importants du Tiers Monde.

La SNA n'a pas été à l'abri de cette mauvaise conjoncture. Les pertes de la SNA n'ont pas cessé de s'accroître depuis 1980, atteignant 21,4 millions de dollars en mars 1985[36]. L'objectif que visait le gouvernement - favoriser un degré plus élevé de transformation locale - a été victime de ces circonstances difficiles. Comme le signale l'auteur d'une étude récente [p. 237] :

> Une estimation généreuse du nombre d'emplois effectivement créés par les investissements de la SNA jusqu'ici [. . .] se situerait entre 150 et 200. Puisque le gouvernement a investi 49,1 millions de dollars dans la SNA, c'est dire qu'il a dépensé environ 280 000 $ pour créer un emploi dans le secteur manufacturier. La performance est loin d'être encourageante. L'augmentation de la transformation locale de l'amiante, qui était un des principaux objectifs de la politique de l'amiante du gouvernement, a donc été négligeable jusqu'ici[37].

L'emploi global à la SNA a fléchi sensiblement suite aux consolidations qui ont eu lieu en réponse à la chute de la demande d'amiante et à l'augmentation des stocks. Plus tôt cette année, la SNA s'est engagée dans une entreprise en coparticipation avec deux compagnies minières privées ayant des intérêts dans l'extraction de l'amiante dans la région de Thetford Mines au Québec (Lac d'Amiante du Québec et Mines Canchib). Quatre mines sur sept dans la région ont fermé depuis un an, et une nouvelle compagnie a été créée - LAB Chrystolite Incorporated - pour exploiter les mines et les installations des trois compagnies restantes et coordonner leurs ventes.

De même, alors que les conditions de travail et la qualité de l'air ambiant se sont améliorées sensiblement dans les mines et les usines au cours des dernières années, ces gains ont été réalisés en dépit - plutôt qu'en raison - de la propriété gouvernementale. Les progrès dans l'amélioration des installations de l'ACL ont en effet été assez lents. Ici, comme dans le cas de plusieurs autres entreprises publiques, apparaît la possibilité d'un conflit entre le rôle de l'État en tant que propriétaire d'une entreprise à but lucratif et ses responsabilités au niveau de l'élaboration et de l'application des politiques.

On peut concevoir qu'il aurait été plus efficace de promouvoir par d'autres moyens l'objectif d'accroître la transformation locale de la fibre d'amiante. On a ainsi noté qu'au début du siècle, l'Ontario taxait ou interdisait l'exportation à l'état brut de certaines ressources - les alliages, le bois de pâte, le minerai de nickel - avec plus ou moins de succès selon le cas[38]. Mais on peut s'interroger sur la validité même de l'objectif visant à accroître les activités de transformation. Dans la plupart des cas, si ces activités n'ont pas été entreprises par des investisseurs cherchant à maximiser les profits, c'est que cette solution a peu de chances de représenter la répartition la plus souhaitable des ressources rares d'un pays ou d'une région. Lorsque des objectifs d'emploi ou de développement régional interviennent, le gouvernement doit accorder son aide aux candidats les plus prometteurs en fonction des avantages et des coûts pertinents; que ces entreprises fassent ou non de la transformation ne doit pas entrer en ligne de compte. En outre, comme nous l'avons découvert au chapitre précédent, lorsque les autorités gouvernementales se fixent un objectif limité qui concerne une industrie formée de quelques grandes entreprises, la poursuite de cet objectif peut compliquer sérieusement les rapports entre l'État et le secteur privé.

Conclusion

Les gouvernements sont intervenus dans le secteur des ressources non renouvelables pour poursuivre un certain nombre d'objectifs importants. Mais si le bien-fondé de l'intervention de l'État est généralement reconnu, le choix des instruments ne fait pas toujours l'unanimité. En particulier, bien que l'entreprise publique soit désormais un important moyen d'intervention dans le domaine des ressources non renouvelables, il n'est pas établi qu'elle constitue un instrument généralement supérieur pour traiter des grandes questions de politique qui intéressent ce secteur. Dans la plupart des cas, il vaut mieux recourir à des moyens autres que l'entreprise publique pour poursuivre les objectifs liés à la perception de la rente, à l'accroissement de la sécurité des approvisionnements et à la promotion du développement économique. Les entreprises publiques peuvent présenter un avantage lorsque la poursuite de ces objectifs traditionnels est compromise par des conflits avec l'industrie ou avec d'autres niveaux de gouvernement, et lorsque le souhait d'accroître le contrôle local vient s'ajouter aux responsabilités des gouvernements en matière de gestion des ressources. Ces facteurs n'ont pas été négligeables dans les années 60 et 70. Dans bien des cas, cependant, les raisons qui ont fait que l'entreprise publique a été jugée comme un moyen particulièrement approprié d'intervention sont liées aux pressions politiques qui se sont manifestées à divers moments.

8 Le problème du contrôle

Dans ce chapitre et celui qui suit, nous analysons les problèmes que posent la gestion et le contrôle des entreprises publiques et nous tentons de préciser quelles seraient les caractéristiques d'un système de contrôle idéal. En général, les questions relatives à la gestion des politiques gouvernementales ne se prêtent pas à des solutions nettes et bien tranchées, et celle-ci ne fait pas exception. Au cours des dernières années, des réformes importantes ont été apportées au palier fédéral ainsi que dans certaines provinces mais, comparativement à d'autres pays, le Canada n'en est encore qu'aux premières étapes dans l'expérimentation de nouveaux régimes de gestion et de contrôle des entreprises publiques. L'expérience européenne, beaucoup plus riche à cet égard, témoigne de la complexité du problème du contrôle. Une étude récente des développements survenus dans un certain nombre de pays d'Europe occidentale montre que l'adoption de nouvelles méthodes a généralement été entourée de beaucoup d'optimisme, mais que l'enthousiasme du début a invariablement cédé la place au désappointement après quelque temps. L'impression première que laissent les commentaires sur les mécanismes de contrôle employés en Europe est qu'il y a une insatisfaction profonde tant en regard de l'efficacité des contrôles que du comportement des entreprises[1].

Il ne faut pas pour autant abandonner tout espoir d'en arriver à concevoir un cadre efficace de gestion et de contrôle des entreprises publiques. En examinant les résultats des initiatives antérieures, en appliquant les conseils des spécialistes en gestion et en organisation, et en tirant toutes les leçons possibles des solutions apportées par les organismes du secteur privé à des problèmes similaires, il est certainement possible de trouver des avenues de réforme prometteuses.

Cerner les problèmes de contrôle

L'autonomie est l'une des caractéristiques essentielles de l'entreprise publique, comme nous l'avons déjà dit. La délégation des pouvoirs décisionnels qui en résulte pose cependant un problème de contrôle. Dans le secteur public tout autant que dans le secteur privé, il doit y avoir des mécanismes permettant de s'assurer que les gestionnaires ou les mandataires agissent en faveur des propriétaires ou des commettants. Dans le secteur privé, le marché comporte ses propres mécanismes de contrôle. Dans le secteur public, par contre, cette fonction doit être assurée par le biais de divers arrangements bureaucratiques et politiques.

Le problème du contrôle, selon la description habituelle, se pose lorsque les propriétaires ont des objectifs différents de ceux de leurs mandataires et qu'ils ne disposent que d'une information incomplète sur les gestes posés par ces derniers. Ainsi, parmi les aspects essentiels du contrôle, il faut inclure les mécanismes de surveillance ainsi que les procédés de cueillette et d'évaluation de renseignements sur les activités de l'entreprise publique, de même que l'émission de directives en vue de communiquer et de faire respecter les exigences du gouvernement. Une direction claire et une surveillance efficace sont des éléments essentiels à l'imputabilité d'une entreprise publique. Celle-ci exige non seulement que l'information sur la performance de l'entreprise soit disponible, mais qu'il soit possible de préciser jusqu'à quel point les résultats obtenus sont attribuables à la gestion des dirigeants en place.

On a beaucoup discuté, ces dernières années, des lacunes qui existent dans la gestion et le contrôle des sociétés gouvernementales au Canada. Dans son rapport annuel de 1976, le Vérificateur général du Canada a dressé un portrait détaillé de l'état peu reluisant du contrôle de la gestion financière des sociétés de la Couronne fédérale[2]. Ses préoccupations ont été reprises subséquemment par le Comité des comptes publics du Parlement[3] ainsi que par la Commission Lambert[4]. Le gouvernement lui-même, dans son Livre bleu (1977)[5] a reconnu qu'entre autres problèmes, la Loi sur l'administration financière ne s'appliquait qu'à une portion réduite des entreprises publiques et qu'il existait des contradictions importantes qui ne sauraient se justifier dans le système de contrôle en place. Ces études, de même que les diverses enquêtes sur les difficultés de certaines entreprises fédérales – les audiences du Comité des comptes publics, en 1983, sur Canadair[6] étant la dernière en date – ont fait ressortir les lacunes de la partie VIII de la Loi sur l'administration financière et pavé la voie aux réformes qui ont été mises en œuvre à la fin de 1984. (Nous décrivons ces réformes un peu plus loin dans le chapitre.)

Bien que les inquiétudes n'aient pas été aussi vives au niveau provincial, il est clair que, dans la plupart des provinces, on considère que les mécanismes de contrôle en place accusent de sérieuses lacunes. Au Manitoba,

le Groupe de travail sur l'organisation gouvernementale et l'économie (1978)[7] a alerté les autorités sur le problème de l'érosion du principe de l'imputabilité en regard des activités de certaines sociétés de la Couronne. Une commission chargée d'examiner les investissements de la Couronne ainsi que la structure de contrôle en place en Saskatchewan (la Commission Wolff, de 1982)[8] a fait observer que les buts et objectifs poursuivis par certaines entreprises publiques étaient mals définis. De même, les vérificateurs provinciaux ont relevé un certain nombre de problèmes. En Ontario, par exemple, le rapport de 1981 du Vérificateur de la province faisait remarquer que les organismes de la Couronne capables de s'autofinancer n'étaient pas tenus de fournir les renseignements nécessaires à l'évaluation de leur performance[9]. Par ailleurs, le rapport de 1983 du Vérificateur du Québec contenait certaines critiques au sujet des vastes pouvoirs dont disposaient les filiales de certaines sociétés de la Couronne de cette province, pouvoirs qui excédaient ceux des sociétés mères dans certains cas[10].

Nos propres recherches tendent à confirmer les préoccupations exprimées au sujet de la qualité de la gestion et des structures de contrôle, mais elles indiquent également que les problèmes de contrôle doivent être interprétés avec prudence. Il ne fait aucun doute que le recours à l'entreprise publique a souvent donné des résultats décevants. Mais il n'est pas aussi évident que les problèmes que l'on observe s'expliquent uniquement par le manque d'influence de l'État sur les décisions qui se prennent au sein des entreprises publiques. Cette interprétation est pourtant implicite dans certaines des critiques portant sur les mécanismes de contrôle en place aux paliers fédéral et provincial. Le mandat habituellement vaste des entreprises publiques et l'absence d'une définition claire de leurs pouvoirs dans la législation habilitante ont souvent été vus comme une preuve de l'influence limitée des autorités gouvernementales dans les décisions des dirigeants de ces entreprises. Mais nos recherches ne permettent pas de conclure que les gouvernements n'avaient pas les moyens d'infléchir l'orientation de la gestion des sociétés d'État. Elles ne nous permettent pas d'affirmer non plus qu'ils ne sont pas enclins à intervenir. Tous les gouvernements disposent d'importants leviers de contrôle financier, en plus du pouvoir de nommer les membres des conseils d'administration ainsi que les hauts dirigeants des entreprises publiques. Ces derniers ne peuvent se permettre d'être insensibles aux intentions des gouvernements, qu'elles soient exprimées dans des communications publiques, des discussions privées ou des représentations faites au niveau du conseil d'administration[11].

En cherchant à évaluer la nature et l'étendue des problèmes de contrôle, il importe de tenir compte de la possibilité d'un haut degré d'intervention politique dans les décisions des dirigeants des sociétés gouvernementales. Des problèmes que l'on attribue à une mauvaise gestion et à un manque de contrôle peuvent, en réalité, résulter de l'imposition de nouveaux objectifs aux entreprises publiques. La Commission Wolff, en déplorant le manque de clarté des objectifs des sociétés de la Couronne en Saskatchewan, faisait remarquer qu'aucune société d'État n'échappe aux pressions constantes qu'exerce le pouvoir politique[12]. En d'autres termes, l'impression de grande autonomie que le mandat législatif paraît accorder aux dirigeants des sociétés d'État peut être fort trompeuse.

Les gouvernements au Canada sont intervenus davantage dans les activités de certaines entreprises publiques que dans d'autres. Le gouvernement du Québec, par exemple, s'est impliqué plus étroitement dans les opérations de la SGF que dans celles de SOQUEM. Le gouvernement fédéral a, avec VIA Rail et DEVCO - deux sociétés fortement subventionnées - des relations fort différentes de celles qu'il a avec le CN et Air Canada, pour lesquels la primauté des objectifs commerciaux a été établie et où aucun financement public n'est accordé. Mais même les sociétés d'État qui sont considérées comme relativement autonomes peuvent être soumises à des contraintes assez restrictives. Ainsi, bien que le CN et Air Canada soient tenus de fournir des services de transport « sur une base commerciale », ils doivent y arriver par le biais d'une stratégie qui soit acceptable au gouvernement en place.

En interprétant les faits, il faut également reconnaître que l'absence d'intervention de la part d'un gouvernement ne signifie pas forcément qu'il y a absence d'orientation et de planification politiques. Ce qui est plus vraisemblable, c'est que l'autonomie accordée aux dirigeants des entreprises publiques cadre avec les objectifs politiques du gouvernement en place. Une entreprise d'État ne jouira d'une certaine autonomie que dans la mesure où cela concourra à la réalisation des objectifs généraux du gouvernement.

Des renseignements insuffisants

Bien que les ministres aient eu à leur disposition tous les mécanismes nécessaires pour influer sur la prise de décisions au sein des sociétés d'État, et qu'ils n'aient pas hésité à intervenir chaque fois qu'ils le jugeaient utile, les données recueillies donnent à penser que les gouvernements ont souvent été privés des renseignements nécessaires à l'exercice d'un véritable contrôle. Ces problèmes les ont empêchés de suivre adéquatement la performance des entreprises publiques, ainsi que d'évaluer leur rôle et leurs activités.

En tentant de s'assurer que les entreprises publiques poursuivaient les objectifs qui leur avaient été assignés – et ce, de façon efficiente –, les instances gouvernementales chargées de les surveiller se sont butées à un certain nombre de difficultés. Dans quelques cas, notamment celui de Canadair, les états financiers n'ont pas permis d'attirer l'attention des autorités sur les problèmes financiers de la société d'État[13]. De façon générale, les données financières sur le rendement des entreprises publiques ne sont pas assez pertinentes. Il a été très difficile, par exemple, d'évaluer la situation de la Société de développement du transport urbain de l'Ontario (SDTU) en raison des pratiques comptables qui y sont employées, de la manière dont les fonds ont été avancés par le gouvernement, des pressions exercées sur la société pour l'amener à transiger avec des fournisseurs établis en Ontario en dépit de coûts plus élevés, ainsi que des engagements financiers pris par le gouvernement de l'Ontario pour des ventes faites par la SDTU à l'extérieur de la province[14].

L'expérience de cette société, à qui l'on a confié un mandat commercial en même temps que des objectifs de politique publique, n'est pas unique. La plupart des entreprises publiques ont des objectifs sociaux à poursuivre, en plus de leurs obligations commerciales. Ceux-ci peuvent se prêter moins bien à une analyse quantitative. Les contraintes imposées aux entreprises gouvernementales peuvent même être difficiles à déceler, car souvent elles résultent non pas de directives publiques mais de discussions confidentielles entre les ministres et les membres du conseil ou de la direction. La difficulté d'évaluer la performance des entreprises publiques est un thème qui revient à diverses reprises dans nos études. Dans le cas de Petro-Canada, par exemple, nous avons constaté que la société avait connu une période de croissance relativement rapide, marquée par des acquisitions, et qu'il était dès lors impossible d'établir des comparaisons significatives à l'aide des indicateurs financiers traditionnels[15].

Lorsqu'il est difficile de mettre au point des indicateurs valables en ce qui a trait au rendement financier ou à d'autres aspects, il peut être possible d'exercer un contrôle effectif par une surveillance plus étroite des activités des entreprises publiques. Il existe en effet un certain nombre de mécanismes formels et informels qui répondent en partie à ce besoin. Les rapports soumis par les vérificateurs fédéraux ou provinciaux ainsi que les audiences des comités législatifs ont, à l'occasion, fourni des observations fort utiles sur certains aspects particuliers de l'activité des sociétés d'État. De précieuses contributions ont été faites par certains comités dont, par exemple, les comités spéciaux chargés d'examiner l'Hydro-Ontario entre 1975 et 1981, ainsi que le comité de l'assemblée législative de la Colombie-Britannique qui a été créé en vertu de la *Crown Corporations Report Act* (1977) et a existé jusqu'à l'abrogation de cette loi, en 1983. Mais de façon générale, le travail des comités législatifs a été soumis à des contraintes de temps et de ressources et, dans certains cas, il a été marqué par la domination des membres du gouvernement. Les activités des députés ayant un intérêt particulier pour certaines sociétés d'État ont fait office de mécanismes de contrôle moins formels, tout comme les enquêtes menées par certains groupes d'intérêts, ou encore l'attention particulière accordée à l'occasion par les médias à certaines entreprises publiques. Ceux-ci ont permis de faire ressortir divers aspects discutables du comportement des entreprises publiques et, dans certaines situations particulières, de sonner l'alarme sur de graves problèmes de gestion. Toutefois, ces moyens de contrôle non formels sont, de par leur nature, peu systématiques et étroitement alignés sur l'opinion publique; ils jouent certes un rôle important, mais ils ne sont manifestement que des substituts fort imparfaits à de véritables mécanismes de surveillance.

Un autre problème se pose dans les cas où il est difficile de mesurer directement les résultats obtenus par une société et où, par conséquent, il faut recourir à d'autres indicateurs de rendement. Les comités législatifs, les commissions indépendantes ou les enquêtes spéciales peuvent permettre de détecter des sources de gaspillage ou d'inefficience, mais il leur est difficile de démontrer que des possibilités prometteuses n'ont pas été exploitées à cause d'un manque d'initiative de la part de la direction. Les gains perdus en raison de l'hésitation des dirigeants à entreprendre des activités créatrices peuvent être beaucoup plus grands que toutes les pertes résultant, par exemple, de l'octroi d'avantages aux membres de la direction ou de l'affectation d'un personnel trop nombreux à certaines activités. C'est là une des faiblesses d'un modèle de surveillance axé sur le comportement plutôt que sur les résultats, mais qui peut avoir des conséquences particulièrement lourdes dans le cas des industries où le dynamisme et l'esprit d'entreprise occupent une grande place. Dans les domaines où les ingrédients essentiels sont « l'intuition, le jugement et la prise de décisions opportunes »[16], rien ne peut remplacer la mesure des résultats. Mais les preuves de succès ou d'échec peuvent prendre beaucoup de temps à se concrétiser. Un exemple extrême de ce problème nous est donné par l'Énergie atomique du Canada Ltée; ainsi, après quelque 34 années d'existence, de sérieuses questions continuent toujours de se poser concernant la performance de cette entreprise et le succès du réacteur CANDU[17].

En plus d'examiner les conséquences des décisions administratives des sociétés d'État, les gouvernements exercent aussi un contrôle à l'étape prédécisionnelle. En d'autres termes, ils étudient les initiatives projetées, afin de s'assurer qu'elles sont dans l'intérêt public. Le

contrôle prédécisionnel, néanmoins, ne remplace pas totalement l'information sur la performance de ces entreprises. Jusqu'ici, la principale sinon la seule forme de contrôle prédécisionnel qui s'est exercée sur les entreprises publiques a été l'examen et l'approbation de leur budget annuel d'immobilisations. Mais ceux-ci se fondent souvent sur des renseignements techniques, ainsi que sur des hypothèses et des prévisions qui sont elles-mêmes difficiles à évaluer. En outre, les budgets d'immobilisations sont souvent présentés sous une forme et dans des délais qui ne permettent pas un examen et une évaluation en profondeur.

Une orientation insuffisante

Les difficultés que pose la mise au point d'un système acceptable d'évaluation de la performance des entreprises publiques ne sont pas sans rapport avec un autre problème - plus fondamental - touchant l'orientation que leur donnent les gouvernements. Dans la plupart des cas, les gouvernements n'ont pas articulé leurs attentes avec une précision suffisante pour que l'on puisse dégager des critères de rendement clairs. En plus de l'ambiguïté qui en résulte au niveau des rôles et responsabilités - pour les fins du contrôle et de l'imputabilité -, cette lacune est une source de frustration pour les dirigeants des entreprises gouvernementales; dans l'ensemble, ceux-ci estiment en effet que l'absence d'objectifs précis constitue le problème majeur auquel doivent faire face les entreprises publiques au Canada[18]. Bien plus, étant donné que, par voie de conséquence, le rôle des conseils d'administration a été mal défini, ces instances se sont révélées beaucoup moins efficaces qu'elles auraient pu l'être pour ce qui est d'examiner et, au besoin, de remettre en question les décisions des gestionnaires. Les audiences du Comité des comptes publics au sujet de Canadair ont mis en relief le genre de problèmes qui peuvent se poser lorsqu'un conseil d'administration ne joue qu'un « rôle passif », en raison de l'incertitude qui prévaut au sujet de ses responsabilités[19].

Une des conséquences sérieuses de l'imprécision des objectifs gouvernementaux est qu'il est probable que les dirigeants des entreprises publiques auront la responsabilité de certaines questions qui intéressent l'ensemble de la collectivité. À défaut d'orientations précises, ceux-ci se voient forcés d'« interpréter » eux-mêmes le rôle que doit jouer l'entreprise ainsi que les objectifs publics qu'elle doit poursuivre. Même dans les cas où l'intervention ministérielle se fait lourdement sentir, les préférences de l'État concernant tous les aspects des politiques pertinentes ne sont pas toujours communiquées de façon adéquate; les dirigeants des sociétés d'État sont ainsi appelés à résoudre des questions qui exigeraient normalement l'intervention des autorités politiques.

On peut habituellement s'attendre que le niveau et la qualité de la production non commerciale différeront selon que les arbitrages entre les activités commerciales et non commerciales sont le fruit des décisions de la haute direction des sociétés d'État plutôt que celles de ministres du gouvernement. Ainsi, on s'est interrogé sur la pertinence de confier à Hydro-Ontario la responsabilité de promouvoir la conservation de l'énergie. Cette tâche pourrait, en effet, entrer en conflit avec sa responsabilité principale touchant la production, la transmission, la distribution et la vente d'électricité. Comme nous l'avons mentionné au chapitre 4, l'intérêt de la société d'État a d'ailleurs fluctué au gré des circonstances. Mais la direction d'une entreprise n'utilisera pas nécessairement les pouvoirs dont elle dispose pour favoriser une augmentation de la production commerciale et des bénéfices. On a fait valoir, par exemple, qu'avant 1977, alors qu'Air Canada était encore obligée d'assurer des liaisons non rentables, elle maintenait sur ces trajets des tarifs et un service comparables à ceux offerts sur ses routes rentables, dans le but délibéré de réduire ses profits et d'éviter les critiques provenant soit de la clientèle, soit des entreprises souhaitant une modification de la réglementation qui leur permettrait de lui faire concurrence sur certaines de ses routes rentables[20].

Le contrôle des « contrôleurs »

Dans une entreprise publique, contrairement à ce qui se produit dans le secteur privé, la haute direction n'est pas la seule à détenir des pouvoirs délégués et ne constitue pas la seule source de problèmes de contrôle. En effet, il faut également tenir compte de la manière dont les ministres - ainsi que les fonctionnaires auxquels les dirigeants doivent se rapporter - exercent l'autorité qui leur a été conférée.

Bien que ce soit souvent le ministre désigné qui détienne officiellement les actions d'une entreprise publique, il serait trompeur de comparer un tel actionnaire suppléant aux détenteurs des actions d'une entreprise privée. Les droits et pouvoirs rattachés à la propriété des actions des sociétés d'État sont conférés à un ministre par la loi et, en les acceptant, celui-ci assume l'obligation de faire rapport sur la manière dont il s'acquitte de ses responsabilités. L'imputabilité, comme l'a fait valoir la Commission Lambert, constitue donc un prérequis fondamental pour la prévention des abus en matière de pouvoirs délégués.

Les lacunes que comportent les arrangements en vertu desquels les ministres font rapport au Parlement ont préoccupé de façon particulière le Vérificateur général, et elles ont été l'un des thèmes importants du Rapport de la Commission Lambert ainsi que du Rapport de 1978 du Comité permanent des comptes publics. Cer-

taines réformes récentes, à l'échelon fédéral, étaient destinées à répondre aux préoccupations exprimées par le Vérificateur général devant l'usage croissant des sociétés de la Couronne qui mettait à rude épreuve le cadre d'imputabilité et risquait de ne pas permettre au Parlement d'exercer ses responsabilités de surveillance en regard de la perception et de l'affectation des fonds publics[21]. Les critiques portaient en particulier sur la création de sociétés de la Couronne sans un examen préalable adéquat par le Parlement; les contradictions et les anomalies dans la présentation et l'utilisation des crédits parlementaires; le manque d'information sur les objectifs et les priorités spécifiques des entreprises publiques; et, enfin, sur la divulgation de renseignements insuffisants pour permettre au Parlement de s'assurer que les pouvoirs législatifs ont été respectés et que les contribuables ont reçu une valeur suffisante en contrepartie des fonds dépensés.

Il n'est pas difficile de trouver des exemples de ces préoccupations, ou d'autres de même nature, à l'échelon provincial. Pour reprendre un exemple au palier fédéral, VIA Rail existe depuis 1977 sur la foi d'un crédit d'un dollar et d'un bref arrêté-en-conseil précisant les règles à respecter pour les contrats entre le ministère des Transports, VIA Rail et les compagnies de chemins de fer. (Comme nous l'avons noté au chapitre 5, un projet de loi sur VIA Rail est présentement à l'étude au Parlement fédéral.) Dans son rapport annuel de 1983, le Vérificateur de l'Ontario a fait remarquer que sur 16 organismes de la Couronne constitués en société en Ontario au cours des trois précédents exercices financiers, trois seulement découlent directement d'une législation; les autres ont été créés en vertu de la Loi ontarienne sur les sociétés commerciales ou de la Loi sur les corporations canadiennes, ou encore établis par voie de règlement; ils n'ont donc pas requis l'approbation de l'assemblée législative[22]. Dans le même rapport, le Vérificateur reprend à son compte les inquiétudes exprimées par ses collègues au niveau fédéral et dans d'autres provinces concernant la création de filiales sans que soit obtenue l'approbation expresse de la législature.

Dans les cas où une loi existe, les pouvoirs de l'entreprise publique sont inévitablement exprimés en termes vagues et généraux. La Société de l'énergie de l'Ontario, par exemple, a reçu le mandat d'explorer, produire, fabriquer, acheter, transporter, raffiner, vendre, ou acquérir d'autres manières, exploiter et faire commerce des hydrocarbures et autres formes de combustibles et d'énergie. La Société nationale de l'amiante doit, entre autres choses, mener toutes sortes d'activités à caractère industriel, manufacturier ou commercial, directement ou indirectement rattachées au traitement de la fibre d'amiante. Dans l'un et l'autre cas, il s'agit plutôt d'une liste des activités permises que d'un énoncé des objectifs. Bien qu'il soit assez normal – voire souhaitable – qu'un texte de loi soit formulé en termes aussi généraux, les membres de la législature qui n'ont rien d'autre à leur disposition pour fonder leur jugement que la loi ayant servi à créer une entreprise publique trouveront pratiquement impossible d'en arriver à quelque conclusion que ce soit sur le rendement de cette entreprise.

Même si les opinions demeurent partagées sur la nature précise des exigences qui devraient être imposées aux sociétés d'État en matière de rapports, l'expérience fait ressortir les dangers que comportent des dispositions insuffisantes ou trop faibles à ce chapitre. L'examen d'un certain nombre d'entreprises publiques qui posent davantage de problèmes fait voir que la réaction des gouvernements à divers événements est souvent dictée par des considérations politiques importantes[23]. Dans certains cas, des engagements ont été pris aux tous premiers stades, de sorte qu'un projet d'investissement n'a pas reçu l'examen attentif qu'il aurait mérité. Les engagements politiques à l'égard d'un projet ont parfois mené à la mise en place de mécanismes de surveillance adéquats. L'examen des faits peut aussi avoir été biaisé pour les mêmes raisons, de sorte que dans le cas de plusieurs sociétés d'État en difficulté, les problèmes n'ont été véritablement abordés qu'après que le désastre ne soit devenu inévitable. Bien qu'un cadre d'imputabilité approprié n'éliminerait pas nécessairement ce genre de situations et ne ferait pas disparaître toute possibilité d'erreur ou de mauvais jugement, il permettrait cependant de détecter à temps les mauvaises décisions et d'en limiter sensiblement les répercussions.

La notion de gouvernement responsable suppose non seulement que les ministres rendent des comptes au Parlement, mais aussi qu'ils exercent un contrôle effectif sur les fonctionnaires chargés de surveiller, au jour le jour, le portefeuille d'investissements du gouvernement. L'accent, dans ce contexte, doit donc être mis sur les fonctionnaires des ministères qui font partie de l'appareil gouvernemental, et qu'il faut distinguer des dirigeants des entreprises publiques. Dans certains cas, la nécessité de contrôler un important secteur d'activité gouvernementale a exigé que, de nécessité, les fonctionnaires jouissent d'une indépendance considérable. Les inquiétudes qui peuvent surgir dans ces circonstances sont analogues à celles que soulèvent les activités des organismes de réglementation. On les a ainsi accusés de s'adonner à diverses formes d'expansionnisme et de développer des intérêts propres qui compromettent, sur certains points, la qualité de leurs décisions. Il est difficile de préciser la gravité de ces problèmes, mais des études sur diverses entreprises publiques montrent qu'il est possible que les fonctionnaires chargés de surveiller ces sociétés en deviennent plutôt les défenseurs, et elles donnent des exemples des risques qui peuvent en découler[24].

Les systèmes de contrôle aux paliers fédéral et provincial

Dans cette section, nous examinons le cadre de contrôle des entreprises publiques au palier fédéral et dans certaines provinces. Cette tâche n'est pas simple, en raison surtout des méthodes très différentes qui sont utilisées d'un gouvernement à l'autre. Ainsi, une province comme la Nouvelle-Écosse, qui compte relativement peu de sociétés d'État, a pu adapter sa stratégie en fonction des besoins posés par des entreprises particulières. Une approche plus systématique s'impose dans une province comme la Saskatchewan qui possède depuis longtemps un important secteur d'entreprises publiques. Par ailleurs, la taille relativement modeste du secteur public de la Saskatchewan a permis une forme d'intervention ministérielle directe dans les activités des sociétés d'État qui ne serait pas possible dans une province plus populeuse comme l'Ontario. Mais, même au sein d'une province, les exigences varient considérablement d'une entreprise publique à l'autre. La plupart des systèmes de contrôle ont tendance à imposer aux sociétés d'État qui fonctionnent au moyen de subventions des exigences plus rigoureuses qu'à celles qui s'autofinancent. Certaines différences proviennent également des lois qui ont servi à créer les entreprises publiques. La plupart des grandes sociétés d'État provinciales ont été constituées en vertu de lois spéciales, et ce sont ces dernières qui aident à définir la nature exacte des rapports qu'une société est tenue de produire.

En réaction aux rapports déjà cités et aux préoccupations exprimées de façon générale sur le manque d'imputabilité des entreprises publiques, d'importantes réformes ont été mises en œuvre ces dernières années par certains gouvernements. Il semble que la plupart des gouvernements perçoivent le problème du contrôle comme un défi permanent. L'examen des mécanismes de surveillance et de contrôle est un processus continu et, dans certains cas, des réformes supplémentaires sont en voie d'élaboration. Dans ce qui suit, nous jetons un coup d'œil sur quelques-uns des régimes de contrôle existants, pour nous pencher ensuite sur quelques caractéristiques intéressantes des systèmes utilisés en Saskatchewan, en Ontario et au niveau fédéral.

Vue d'ensemble

La figure 8-1 donne une vue d'ensemble des mécanismes de contrôle utilisés par sept gouvernements au pays. Dans tous les cas, les sociétés d'État relèvent du pouvoir législatif par l'entremise d'un ministre désigné et sont soumises aux directives et au contrôle de ce ministre et d'un ou de plusieurs organismes centraux. Parmi ceux-ci, il y a le ministère des Finances qui, d'une façon générale, supervise et approuve les emprunts des sociétés d'État. Mais dans la plupart des appareils gouvernementaux, il existe également un groupe central qui a la responsabilité de coordonner les politiques à l'égard des sociétés de la Couronne. C'est en Saskatchewan que l'on retrouve le système de contrôle centralisé le plus développé, où une société de portefeuille – maintenant appelée le Crown Management Board – est chargée de la surveillance des principales entreprises commerciales (les sociétés non commerciales relèvent du Conseil du Trésor). Récemment, le Manitoba s'est doté d'un organisme exclusivement consacré aux entreprises publiques, le ministère des Investissements de l'État. Seul ministère du genre au pays, il assure la liaison avec les sociétés d'État de la province; il fournit également un soutien analytique au Cabinet et, en particulier, au Comité ministériel sur les investissements dans l'économie et les ressources, qui a la responsabilité première pour les sociétés d'État commerciales. En Ontario, un conseil de gestion – qui est en fait un comité du Cabinet – établit les règles générales pour l'administration des organismes provinciaux de la Couronne. Un comité de même nature existe en Nouvelle-Écosse, et c'est lui qui constitue la principale instance d'examen des requêtes soumises par les sociétés provinciales. Au palier fédéral, le Conseil du Trésor tient lieu de principal centre décisionnel, bien que là, comme dans certaines provinces, le ministère des Finances joue aussi un rôle important.

Dans la plupart des cas, la législation d'application générale ne précise aucun système de direction ou de contrôle. Les exceptions sont la Partie XII de la Loi sur l'administration financière, au palier fédéral, qui définit un cadre global de contrôle, et la *Crown Corporations Act*, en Saskatchewan, qui précise la nature des relations entre le gouvernement et les sociétés d'État. Il existe aussi des directives administratives dans les autres systèmes, et elles sont parfois passablement détaillées. Le manuel de gestion de la province de l'Ontario classe tous les organismes non ministériels de la province en quatre groupes et établit des exigences particulières pour les sociétés d'État appartenant à chaque catégorie. Mais ces exigences administratives n'ont pas, par elles-mêmes, force de loi et elles peuvent éventuellement être annulées par des dispositions législatives[25].

Pour tous les gouvernements, le contrôle sur les décisions en matière de dépenses constitue un important moyen d'influence. La plupart des sociétés d'État soumettent en effet leur budget d'immobilisations pour approbation. Celui-ci doit être approuvé officiellement dans le cas de toutes les entreprises publiques en Saskatchewan, au Manitoba et en Ontario, de toutes les sociétés d'État fédérales et de plusieurs sociétés d'État en Nouvelle-Écosse. Règle générale, les budgets d'exploitation des entreprises d'État qui s'autofinancent n'exigent pas d'approbation officielle, mais dans certains cas, ils doivent être soumis « à titre de renseigne-

ment ». Les sociétés gouvernementales financées par des crédits budgétaires doivent faire approuver leur budget d'exploitation, lequel fait ultérieurement partie du « budget des dépenses » soumis au Parlement.

L'autre volet du contrôle financier est celui des exigences relatives aux emprunts. Lorsque les gouvernements permettent à leurs sociétés d'emprunter directement, celles-ci doivent habituellement respecter un plafond déterminé à l'avance (qui peut être spécifié dans la loi) voire même obtenir en outre l'approbation du ministre des Finances et, dans certains cas, d'autres membres du Cabinet. Quant aux emprunts directs, les règles varient d'un gouvernement à l'autre. Quelques-uns encouragent leurs entreprises publiques à négocier directement des emprunts, alors que la majorité préfèrent centraliser ces opérations, en vue présumément de mieux coordonner et contrôler l'ensemble des emprunts publics. En Colombie-Britannique, le ministre des Finances tient lieu de fondé de pouvoir financier pour le compte des principales sociétés d'État, et il pourvoit à leurs besoins d'emprunts dans le cadre d'ententes appelées « Fiscal Agency Agreements ».

Ces dernières années, une importance croissante a été accordée au concept de la planification intégrée. Depuis l'adoption du projet de loi C-24, les sociétés d'État fédérales doivent soumettre, à chaque année, un plan d'action précisant les buts généraux de la société, ses objectifs pour la durée du plan ainsi que les moyens qu'elles prévoient mettre en œuvre pour y parvenir, et les résultats escomptés pour l'année qui vient. Le plan est déposé en même temps que le budget d'immobilisations et requiert l'approbation du gouverneur en conseil. En Saskatchewan, les sociétés régies par le Crown Management Board doivent soumettre, en même temps que leur budget d'immobilisations, un plan stratégique pour approbation. Ces plans font progressivement leur apparition au Manitoba, sous l'impulsion du ministère des Investissements de l'État; mais, jusqu'à maintenant, seules quelques entreprises gouvernementales sont soumises à une telle exigence. En Ontario, la plupart des sociétés d'État à vocation commerciale n'étaient pas tenues de soumettre de plans, mais on est en voie d'y généraliser cette pratique. Au Québec, les entreprises publiques à vocation commerciale doivent, depuis un certain nombre d'années, soumettre des plans de développement; mais le processus n'est pas centralisé et les ministères n'ont pas adopté de règles uniformes concernant la présentation et l'examen des documents soumis par les sociétés d'État.

Le plan préparé par une entreprise publique doit se conformer aux priorités et aux attentes du gouvernement. Celles-ci peuvent être communiquées de diverses façons. Le gouvernement fédéral peut se servir de son pouvoir d'émettre des directives officielles. Le même pouvoir peut être exercé par d'autres gouvernements si la loi le permet ou si l'entreprise a été constituée en société en vertu de la législation sur les sociétés (le ministre a dès lors le pouvoir de donner des directives à titre d'actionnaire unique). Cependant, tous les gouvernements peuvent avoir recours à leur pouvoir en matière de financement des entreprises pour influer sur le processus de décision. L'approbation des budgets et des emprunts peut être assujettie à certaines conditions et les fonds peuvent être affectés à des projets déterminés. En outre – et c'est là un recours important – les ministres peuvent communiquer officieusement avec les gestionnaires et les administrateurs des entreprises publiques. Les communications avec ces derniers sont facilitées par la relation qui existe entre le conseil d'administration et le gouvernement, les administrateurs des sociétés d'État étant toujours nommés par le Cabinet. En Colombie-Britannique et en Saskatchewan, les ministres siègent eux-mêmes sur les conseils d'administration, tandis qu'ailleurs, ce sont des fonctionnaires qui y représentent le gouvernement dans la plupart des cas.

Aux deux paliers de gouvernement, une contribution importante au système de contrôle peut être faite par ceux qui sont à l'extérieur du gouvernement, en particulier les vérificateurs des sociétés et les membres du Parlement. Des efforts ont été faits par plusieurs gouvernements pour étendre la portée des vérifications et y inclure un examen plus général des pratiques de gestion et des systèmes d'information. Cependant, même si plusieurs entreprises provinciales font périodiquement l'objet de vérifications axées sur la « valeur obtenue en contrepartie des ressources affectées » (l'Hydro-Ontario en est un bon exemple), jusqu'à maintenant, cette exigence n'est inscrite dans la loi qu'au palier fédéral[26].

Bien que les entreprises du secteur public soient ultimement redevables à leur Parlement respectif et que ces derniers ont à leur égard un certain nombre de responsabilités spécifiques – dont, entre autres, l'adoption de la loi qui a permis leur création et l'approbation des crédits des sociétés qui sont financées par l'État –, l'examen législatif détaillé des activités des entreprises publiques se fait avant tout au niveau des comités. La Saskatchewan est actuellement la seule province qui dispose d'un Comité permanent sur les sociétés de la Couronne. De 1977 à 1983, la Colombie-Britannique a eu un tel comité, et celui-ci a joué un rôle actif et influent. Des examens en profondeur de la B.C. Hydro and Power Authority, de la B.C. Railway, de la B.C. Ferry Corporation et de l'Insurance Corporation of British Columbia ont ainsi été effectués durant les six années d'existence de ce comité. Ailleurs, les comités permanents de la législature, notamment le Comité des Comptes publics, étudient les rapports des vérificateurs et entreprennent périodiquement des enquêtes détaillées sur les activités de certaines sociétés d'État. En

Figure 8-1

Le contrôle des entreprises publiques : aperçu des mesures appliquées par sept gouvernements

	Colombie Britannique	Saskatchewan	Manitoba	Ontario	Québec	Nouvelle-Écosse	Gouvernement fédéral
Contrôle prévu dans la législation sur les sociétés de la Couronne		*Crown Corporations Act*					Loi sur l'administration financière — Partie X[1]
Le contrôle est aux mains :							
- du ministre désigné	X	X	X	X	X	X	X
- d'un organisme central	Ministère des Finances	Crown Management Board	Ministère des Investissements de l'État	Conseil de gestion; Ministère du Trésor et de l'économie	Ministère des Finances; Conseil du Trésor	Conseil de gestion; Ministère des Finances	Conseil du Trésor
Budget d'immobilisation							
- approbation requise	**[1]	X	X	X	En partie[2]	X[3]	X
- déposé en Chambre							Résumé déposé
Budget d'exploitation							
- approbation générale requise	**[1]			X	En partie[2]	X[2]	
- approbation requise pour les sociétés générant des revenus	X	X	En partie[4]	X	X	X[3]	X
Approbation requise pour les emprunts effectués directement par les entreprises[5]	X	X	X	X	X	X	X
Plan d'ensemble de l'entreprise							
- approbation requise		X	Au stade de la conception	X[6]	X	**[3]	X
- déposé en Chambre					Hydro-Québec seulement[7]		Résumé déposé
Chef de la direction : rémunération établie par le conseil d'administration	X Selon les directives du Conseil du Trésor	Révisé par le CMB	Proposée par le conseil	X D'après les directives du Conseil de gestion		Parfois	
Conseil d'administration							
- peut inclure un ministre	X	X	Une seule entreprise publique			X	
- peut inclure des fonctionnaires	X	X	X	X	X	X	X

Vérification - assurée par le secteur privé	Parfois	Dans la plupart des cas	Rarement[8]	Parfois[9]	Parfois	Parfois	Les sociétés énumérées à la partie II de l'annexe C X
- vérification détaillée							
Comités législatifs	Comité des comptes publics	- Comité des sociétés de la Couronne - Comité des comptes publics	- Comité de développement économique - Comité des services publics et des ressources naturelles - Comité de l'agriculture	- Comité des comptes publics - Comité des questions de procédure - Comité spécial sur l'Hydro-Ontario	- Comités permanents	- Comité des comptes publics - Comité des secteurs industriels	- Comité des comptes publics - Comités permanents

X - Oui.

1 On peut considérer l'approbation comme étant implicite en présence du ministre ou du conseil d'administration.

2 Certaines sociétés qui s'autofinancent (Loto-Québec et la Société des alcools du Québec) doivent faire approuver leurs budgets d'immobilisation et d'exploitation.

3 Les budgets d'immobilisation et d'exploitation sont examinés par le Conseil de gestion dans le cadre de la planification générale et du processus budgétaire en vigueur dans la province. Même s'il n'y a aucune exigence générale de déposer des plans d'ensemble, la stratégie de planification d'entreprises telles que la Sydney Steel et la Nova Scotia Power Corporation est soumise à un examen complet et régulier.

4 Les budgets de la Manitoba Agricultural Credit Corporation et de la Manitoba Crop Insurance Corporation sont examinés dans le cadre de l'examen gouvernemental du budget du ministère de l'Agriculture.

5 L'approbation peut prendre la forme d'une autorisation initiale permettant aux entreprises d'effectuer des emprunts directs à l'intérieur de certaines limites. Les sociétés en Saskatchewan, au Manitoba, au Québec et en Nouvelle-Écosse ne sont pas obligées de recevoir une approbation lorsqu'elles transigent sur le marché des capitaux, pourvu que les emprunts se situent à l'intérieur de limites approuvées et qu'elles ne nécessitent aucune caution gouvernementale.

6 Cette disposition devient présentement une exigence générale pour toutes les sociétés à vocation commerciale en Ontario. Même si les plans d'ensemble des sociétés ne sont pas déposés, les ententes négociées le sont.

7 Le budget d'immobilisation d'Hydro-Québec est habituellement examiné lorsque la Chambre étudie les requêtes de la société en vue de hausser les tarifs.

8 Les sociétés dont la vérification est assurée par le secteur privée sont en outre assujetties à une vérification générale par le Vérificateur provincial.

9 Les sociétés dont plus de 50 % des recettes proviennent du fonds consolidé ou celles qui y contribuent de façon substantielle sont généralement assujetties à une vérification de la part du Vérificateur provincial.

Ontario, par exemple, des comités spéciaux ont joué dans le passé un rôle actif dans l'exercice d'un contrôle sur l'Hydro-Ontario, et un de ces comités a récemment été mis sur pied. Une contribution importante est venue également du Comité des Comptes publics et du Comité des questions de procédure de l'Ontario. Au Manitoba, les rapports annuels des entreprises publiques sont automatiquement confiés pour étude au Comité du développement économique ou au Comité des services publics et des ressources naturelles. Le ministre responsable, le président du conseil d'administration ainsi que le chef de la direction des principales entreprises d'État comparaissent régulièrement devant ces comités. Dans les provinces où les comités législatifs jouent un rôle plus limité, des efforts n'en sont pas moins faits en vue d'assurer un certain contrôle sur les entreprises publiques les plus importantes. Il se tient, par exemple, des audiences régulières sur l'Hydro-Québec ainsi que sur les grandes sociétés d'État de la Nouvelle-Écosse, telles la SYSCO et la Nova Scotia Power Corporation.

La Saskatchewan

Le système en vigueur en Saskatchewan présente certaines caractéristiques intéressantes, y compris une loi générale sur les sociétés de la Couronne, un comité législatif chargé de ces sociétés ainsi qu'une société de portefeuille gouvernementale. Mais c'est cette dernière institution, ainsi que le cadre d'orientation et de contrôle des entreprises publiques de la Saskatchewan qui présentent un intérêt particulier.

La société de portefeuille – maintenant appelée le Crown Management Board (CMB) – a connu plusieurs mutations depuis le milieu des années 40, alors qu'elle était connue sous le nom de Government Finance Office. Le CMB n'est pas une société de portefeuille au même titre que, par exemple, la Corporation de développement des investissements du Canada ou les sociétés de portefeuille européennes telles que Statsforetag. Il est présidé par un ministre, la plus grande partie de ses membres sont des ministres (il n'y avait que des ministres au conseil d'administration jusqu'à tout récemment) et il fonctionne pratiquement comme un comité du Cabinet. Assisté d'un personnel nombreux, le CMB est responsable de l'examen et de l'approbation des budgets d'immobilisations et des plans stratégiques, ainsi que de la surveillance du rendement des entreprises d'État à vocation commerciale. Par le biais de la planification stratégique, le CMB s'efforce de réviser systématiquement le mandat et le rôle des sociétés dont il a la charge. Il donne périodiquement des orientations à ces entreprises et participe dans la plupart des cas au choix du chef de la direction et à l'établissement de la rémunération de ce dernier.

La procédure centralisée adoptée en Saskatchewan facilite la gestion de la dette publique. Les sociétés d'État n'empruntent directement sur le marché que pour combler leurs besoins en capitaux à court terme ou obtenir du financement provisoire. Les entreprises de plus *petite taille empruntent généralement par le biais du* CMB, alors que les plus importantes transigent avec le ministère des Finances. En examinant les demandes de capitaux, le CMB tient compte des répercussions qu'elles pourraient avoir sur les finances de la province, et peut consulter officieusement le ministère des Finances. Ce dernier examinera alors l'ensemble des prévisions de dépenses et s'assurera que les besoins financiers qui en découlent pourront raisonnablement être assumés par la province.

Dans le système de la Saskatchewan, il existe des liens très forts et directs entre le Cabinet et les entreprises provinciales. En donnant ses directives, le CMB tient compte de toutes les décisions prises par le Cabinet ou par le comité de planification du Cabinet. Les questions plus délicates et les projets d'investissement plus importants sont soumis au Cabinet lui-même. En même temps, les ministres peuvent user de leur influence comme membres des conseils d'administration des sociétés d'État pour leur transmettre directement des directives en matière de politiques.

On s'est préoccupé de la possibilité que les sociétés d'État de la Saskatchewan soient dirigées de trop près par les autorités de la province. La Commission Wolff a jugé que la Crown Investments Corporation (organisme qui a précédé le CMB) était souvent allée au-delà des orientations générales pour se mêler de questions de gestion quotidienne. Un dirigeant a même déclaré « que la CIC dirigeait la barque et que le rôle du conseil d'administration était réduit à endosser ses initiatives »[27]. Le gouvernement actuel s'est montré sensible à ses préoccupations et il s'efforce de « dépolitiser » le secteur des sociétés de la Couronne. Une première initiative a consisté à nommer des gens du secteur privé au poste de président du conseil d'administration des diverses entreprises publiques. Les ministres qui détenaient antérieurement ces fonctions occupent presque tous maintenant le poste de vice-président du conseil d'administration. Le gouvernement étudie par ailleurs la possibilité d'adopter divers moyens pour mieux mesurer les coûts des objectifs politiques imposés aux entreprises publiques.

L'Ontario

En Ontario, un certain nombre de mécanismes intéressants ont été mis en place au cours des dernières années. Le Conseil de gestion – qui est un comité du Cabinet et joue le rôle d'organisme central (en collabo-

ration avec le ministère du Trésor et de l'économie) – fonctionne bien différemment du CMB de la Saskatchewan. Le Conseil de gestion de l'Ontario se préoccupe avant tout de déterminer les structures et les rôles, en vue d'une administration efficace des entreprises publiques de la province. Quant à leurs budgets d'immobilisations et d'exploitation, les sociétés d'État ontariennes les soumettent généralement à l'approbation de leur ministre désigné, et non pas au Conseil de gestion. Par la création d'un cadre administratif, le Conseil a tenté de répondre aux besoins de tous les organismes non ministériels; il a publié un manuel de gestion de la province de l'Ontario, qui est un ambitieux projet de classification des divers organismes de la province, établissant les règles de procédure appropriées pour les entreprises de chacune des catégories.

Les plans stratégiques n'ont pas été un mécanisme de contrôle important en Ontario. L'accent a plutôt été mis sur ce qu'on a appelé des « mémoires d'entente ». Élaborés par l'entreprise en consultation avec le ministère concerné, ces documents ont pour but de préciser « les objectifs, les priorités et les résultats attendus », de même qu'ils servent à mieux définir les rôles et responsabilités et à décrire en détail certaines procédures administratives. Les mémoires d'entente portent souvent sur les exigences en matière de planification d'ensemble, les autorisations spécifiques pour les emprunts et les procédures d'approbation. Un rapport récent montre que ces mémoires ont été moins utiles qu'on ne l'avait escompté. Ils ont été décrits comme des documents « prudents et conservateurs » qui n'établissent généralement ni les priorités ni des objectifs clairs et précis[28].

Suite à un récent changement de politique, les organismes de l'annexe II (autofinancés, à vocation commerciale) devront, à l'avenir, soumettre un plan d'ensemble à l'approbation du ministre responsable et, si nécessaire, au Trésorier de la province ou au Conseil de gestion. Entre autres choses, le plan doit préciser les objectifs de politique publique poursuivis par l'entreprise ainsi que des critères de performance appropriés. Il n'est pas prévu que ces plans seront déposés à l'Assemblée législative.

L'Ontario a adopté une procédure « d'examens périodiques » qui est imposée à tous les organismes créés après le 12 mars 1980. L'examen, qui a pour but de voir si un organisme continue de remplir un rôle utile, doit être entrepris par le ministre désigné, dont le rapport est ensuite soumis au comité du Cabinet concerné. Aucun organisme de l'annexe II n'a encore été soumis à cette procédure, mais plus de 100 entités appartenant à d'autres catégories ont déjà fait l'objet d'un examen; à peu près 20 % de ces dernières ont été démantelées, et quelques-unes ont été amalgamées à d'autres organismes.

Le rôle des organismes publics ontariens fait également l'objet d'un examen au Comité des questions de procédure de l'Assemblée législative. Ce comité permanent – créé en 1977 – avait déjà publié, en 1985, 10 rapports et examiné les activités de 69 entreprises de la province.

Le gouvernement fédéral

Le gouvernement fédéral a procédé à un certain nombre de réformes au cours des dernières années dans le but de mettre en place un cadre global de contrôle et d'imputabilité. La Partie XII de la Loi sur l'administration financière, qui s'applique à toutes les sociétés de la Couronne sauf huit ainsi qu'à leurs filiales en propriété exclusive[29], permet au gouvernement d'émettre des directives, établit divers nouveaux mécanismes de contrôle et impose de nouvelles exigences en matière de rapports dans le but d'augmenter la participation du Parlement dans la surveillance des sociétés d'État.

La Loi donne de plus grands pouvoirs de contrôle au gouvernement en ce qui concerne la taille du secteur des entreprises publiques en exigeant que le Cabinet donne son approbation à tout projet d'acquisition ou de cession d'une filiale par une société appartenant à l'État. On s'est efforcé de clarifier le rôle des administrateurs; selon les nouvelles dispositions, ceux-ci doivent toujours – au même titre que leurs collègues du secteur privé qui sont soumis à la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes – prendre en considération « les meilleurs intérêts de l'entreprise ». La nécessité pour chaque société d'État de faire approuver annuellement son plan stratégique donne au gouvernement l'occasion de réviser les objectifs de l'entreprise et d'examiner la stratégie adoptée en vue de les atteindre. Le plan est produit en même temps que le budget d'immobilisations pour l'année financière qui vient, et les deux documents sont soumis à l'examen du ministre responsable et, dans certains cas, du ministre des Finances. L'approbation du plan doit être donnée par le Cabinet, et celle du budget d'immobilisations, par le Conseil du Trésor.

En vertu de la nouvelle Loi sur l'administration financière, les entreprises publiques fédérales sont classées en deux catégories, selon qu'elles dépendent de crédits parlementaires ou qu'elles s'autofinancent. Les premières, qui relèvent de la Partie I de l'annexe C, doivent faire approuver leur budget de fonctionnement aussi bien que leur budget d'immobilisations. Et, bien que la vérification financière des sociétés qui s'autofinancent – celles inscrites à la Partie II de l'annexe C – puisse être confiée à des firmes du secteur privé, les entreprises publiques de la Partie I doivent utiliser les services du Vérificateur général. Une des nouvelles exigences de la législation est que les méthodes et

pratiques de gestion fassent l'objet d'un examen externe ou spécial au moins à tous les cinq ans. Pour les sociétés d'État de la Partie II, le rapport de l'examinateur ne sera soumis qu'au conseil d'administration; pour celles inscrites à la Partie I, l'examinateur a le droit de porter les lacunes importantes à l'attention du ministre et, si *nécessaire, du Parlement.*

La nouvelle Loi comporte un certain nombre de dispositions visant à donner un plus grand rôle au Parlement. La création d'une nouvelle société de la Couronne doit avoir été approuvée par ce dernier, même si l'entreprise est constituée en société en vertu de la législation sur les sociétés. Des résumés de tous les plans stratégiques et des budgets d'immobilisations doivent maintenant être déposés au Parlement. Les directives gouvernementales doivent également être déposées, de même que les rapports annuels qui sont automatiquement transmis au comité permanent concerné. Ces derniers doivent inclure une déclaration sur la façon dont la société mère et ses filiales en propriété exclusive ont atteint leurs objectifs au cours de l'année financière visée.

Jalons en vue d'une réforme

Réaliser un bon équilibre

Le défi fondamental que pose la mise en place d'un système de contrôle est d'arriver à réaliser un équilibre entre l'autonomie administrative et la nécessité d'assurer un contrôle public. Un contrôle trop rigoureux restreint le degré d'indépendance d'une société d'État et annule les avantages qui découlent de la délégation du pouvoir décisionnel. Par contre, une mauvaise direction et un contrôle insuffisant compromettent le rôle et l'utilité des entreprises gouvernementales comme instrument de la politique publique. Tous les pays où le secteur des entreprises publiques occupe une place importante ont été aux prises avec le dilemme d'éviter d'accorder une autonomie commerciale insuffisante tout en cherchant à s'assurer que les directives et les mesures de contrôle ne soient pas trop faibles.

Pour relever ce défi, différents moyens ont été utilisés. Parmi les initiatives les plus importantes, mentionnons les efforts déployés en vue de définir plus clairement les responsabilités respectives de l'État et des dirigeants et membres du Conseil d'administration des entreprises publiques. Ainsi, les « contrats de programme » que le gouvernement français a négociés avec les chemins de fer nationaux (SNCF) en 1969, et avec sa société de production et de distribution d'électricité (EDF) en 1970, précisaient en détail les objectifs de ces sociétés pour une période de cinq ans, les contraintes qui leur étaient imposées ainsi que les subventions gouvernementales sur lesquelles elles pouvaient compter. Le Livre blanc publié au Royaume-Uni en 1978, fournit une autre approche pour la négociation d'objectifs. Dans ce cas, on a tenté d'incorporer certains aspects de la performance d'une entreprise publique dans un cadre d'analyse axé sur le rendement financier, un taux de rendement cible sur les nouveaux investissements, ainsi que divers indicateurs de la performance non financière. Toutefois, la conclusion de telles ententes s'est révélée longue et difficile et, dans le cas du Royaume-Uni, ce système a donné lieu à certains conflits internes et à certaines anomalies[30]. Les ententes négociées de ce genre peuvent aussi soulever des problèmes si d'importants changements surviennent dans les conditions d'exploitation de l'entreprise, changements qui peuvent soit invalider les hypothèses sur lesquelles repose l'entente, soit faire intervenir de nouvelles considérations importantes sur le plan de la politique publique.

Les ententes formelles ont aussi tendance à faire disparaître la distinction entre l'entreprise publique et les autres instruments de la politique gouvernementale. Il se peut que les facteurs qui rendaient difficile la conclusion d'une entente entre le gouvernement et une entreprise privée jouent de la même façon pour compliquer un éventuel arrangement avec une société d'État. Ainsi, une politique comportant des mesures de dédommagement pour les activités non commerciales d'une entreprise publique pourrait susciter des problèmes en raison, par exemple, de la difficulté de départager les coûts attribuables à ces activités. L'avantage de l'entreprise publique est qu'elle offre généralement une solution, alors qu'il s'avère coûteux et difficile pour deux parties d'en arriver à une entente satisfaisante.

Une autre stratégie, fort différente, consiste à reconnaître la volonté des gouvernements de conclure des arrangements souples, caractérisés par des énoncés d'objectifs vagues, et qui permettent aux ministres d'intervenir officieusement dans les activités des sociétés d'État. Ce genre de système flexible est considéré comme nécessaire pour maximiser l'utilité de l'entreprise publique comme instrument d'application de la politique. À l'opposé, les programmes comme les contrats, mis à l'essai par le gouvernement français, pourraient réduire sensiblement les avantages de l'entreprise publique comme instrument de la politique gouvernementale.

Pour analyser un tel argument, il est utile de revenir au chapitre 3, où nous avons discuté des avantages de l'autonomie. Une entente trop vague, qui laisse une large place à l'intervention ministérielle, menacera l'indépendance qui distingue une entreprise d'État d'un ministère. Une telle formule ne sera souhaitable que dans les cas où il est impossible de mettre sur pied une entité quasi autonome. Comme nous l'avons fait valoir au chapitre 3, cela se produira lorsque les objectifs ne

peuvent être définis clairement, ou lorsqu'il est nécessaire d'assurer une direction étroite en matière de politiques. Dans ces circonstances, la délégation des pouvoirs de décision comporte généralement des coûts qui *dépassent* les avantages découlant de la réduction du fardeau imposé aux ministres ou de la possibilité d'échapper aux règles et restrictions de nature bureaucratique. La solution habituellement retenue est de recourir à un ministère, mais cela peut ne pas être possible ou souhaitable si les résultats de la politique poursuivie sont liés à des activités commerciales qui s'intègrent mal à une structure ministérielle.

Ce qu'il faut en déduire, ce n'est pas que les ententes souples sont généralement souhaitables, mais qu'une plus grande marge de manœuvre ministérielle (et une autonomie réduite pour l'entreprise publique) peut être indiquée dans certaines circonstances. Nos études de cas indiquent d'ailleurs que de telles situations sont assez rares. Les objectifs de politiques se prêtent, en général, à une précision suffisante. Même si l'État doit toujours donner des orientations, la plupart des activités reliées à la politique publique comportent une certaine autonomie décisionnelle au plan de l'exploitation et de l'administration. Les cas où les gouvernements se sont refusés à déléguer des pouvoirs aux administrateurs de leurs entreprises s'expliquent rarement par le genre d'activités poursuivies en rapport avec la politique publique.

Les renseignements disponibles indiquent que le principal problème n'a pas été la réticence des gouvernements à recourir à des ententes flexibles lorsqu'elles étaient justifiées, mais plutôt qu'ils n'ont pas reconnu les coûts d'un tel système. En choisissant la flexibilité, les gouvernements ont renoncé, dans bien des cas, aux avantages de la délégation des pouvoirs qui aurait constitué une solution efficace aux problèmes administratifs. Mais il y a également d'autres coûts. La plus grande discrétion ministérielle entraîne aussi une réduction de la possibilité que les parlementaires puissent contribuer à l'établissement des objectifs des entreprises publiques. Mais il y a un aspect encore plus important : lorsque les objectifs d'une société d'État ne sont pas soumis au Parlement, celui-ci n'a pas la possibilité d'en évaluer la performance. En outre, là où les directives ministérielles ont fait défaut, des fonctionnaires non élus se sont retrouvés avec une grande latitude pour définir les objectifs de politique publique qui devaient être poursuivis.

Les deux approches décrites présentent de sérieux inconvénients. Ni des modalités contractuelles semblables à celles qui s'appliqueraient à une entreprise privée, ni un arrangement souple permettant une intervention ministérielle semblable à celle qui existe avec un ministère ne constituent un modèle approprié pour les relations entre une entreprise publique et le gouvernement. Ce qu'il faut viser, c'est un modèle intermédiaire qui permet d'éviter les pires aspects de ces deux solutions mais en tirant parti des avantages qu'elles présentent. Plus précisément, l'arrangement doit permettre de donner à la direction et au conseil d'administration une autorité et des responsabilités véritables. Nos études de cas ont confirmé qu'une définition insuffisante des rôles et des responsabilités a été l'un des facteurs sous-jacents à plusieurs des problèmes signalés dans notre étude. Il serait peu pratique, cependant, de chercher à sauvegarder l'autonomie de l'entreprise en mettant en place des structures élaborées, ce qui aurait pour effet de restreindre la capacité du ministre de donner des directives ou d'exiger des gouvernements qu'ils s'engagent dans des négociations complexes avec ses dirigeants. L'expérience des gouvernements européens nous fournit une utile mise en garde contre les risques que présentent les structures trop élaborées et ambitieuses.

Les répercussions sur la direction et le contrôle

Que suppose donc notre appel en faveur d'un « modèle équilibré » en ce qui concerne les mécanismes de direction et de contrôle ? Pour répondre à cette question, il est utile d'examiner les diverses formes d'intervention gouvernementale, telles que nous les avons présentées à la figure 8-2.

Figure 8-2

Formes d'intervention

	Formes d'intervention		
	Avec moins d'ingérence	Avec plus d'ingérence	
	A	B	C
Orientation :	Établissement d'objectifs	Émission de directives	Surveillance prédécisionnelle
Contrôle :	Surveillance postdécisionnelle	Règlements	Surveillance postdécisionnelle

Le degré d'autonomie est déterminé par la forme aussi bien que par la fréquence des interventions gouvernementales. Lorsque les autorités donnent une orientation aux entreprises publiques en établissant des objectifs généraux et qu'elles exercent un contrôle en surveillant leur performance (c'est-à-dire les mécanismes de la colonne A), le processus d'intervention permettra une nette identification des responsabilités de l'entreprise. Les dirigeants et les membres du conseil d'administration auront ainsi à rendre compte de la manière dont

ils se sont acquittés de ces responsabilités. Si, en outre, le gouvernement n'intervient pas trop fréquemment et que les objectifs demeurent stables, l'entreprise jouira habituellement d'un niveau élevé d'autonomie. Les mécanismes des colonnes B et C empiètent à divers degrés sur l'autonomie de l'entreprise. Le pouvoir de la direction et du conseil d'administration est manifestement réduit en fonction de la fréquence des directives ministérielles qui sont adressées à l'entreprise quant à la façon de procéder ou de ne pas procéder et quant aux décisions à prendre, notamment lorsque l'achat de matériaux et de fournitures, l'établissement des prix ou la négociation des salaires et des conditions de travail sont soumis à des règles et règlements (colonne B). L'autonomie est également réduite lorsque les décisions des entreprises doivent être soumises à l'examen et à l'approbation du gouvernement (colonne C). Plus il y a d'interventions au moyen des mécanismes des colonnes B et C, plus s'estompe la distinction entre entreprise publique et ministère.

Dans un régime où les rôles et les responsabilités sont mal définis, l'incitation au rendement n'est généralement pas très forte. En raison de l'ambiguïté qui prévaut, les dirigeants et les membres des conseils d'administration se trouvent manifestement moins impliqués dans le succès ou l'insuccès de l'entreprise. Cet effet peut également se faire sentir chez les ministres et les fonctionnaires qui ont la charge de surveiller les sociétés d'État. Avec des rôles mal définis, ces deux groupes d'intervenants n'arrivent pas à se dissocier des activités de l'entreprise dont ils doivent surveiller la performance. Les tiraillements qui en résultent ne contribuent ni à une surveillance efficace ni à une gestion responsable.

Un cadre approprié doit tenir compte de ces problèmes éventuels, mais doit également envisager les limites pratiques à l'autonomie d'une entreprise. Les gouvernements ne doivent pas être contraints en ce qui a trait à la fréquence de leurs interventions, mais ils doivent aussi savoir accorder un certain degré d'autonomie aux entreprises publiques. La surveillance prédécisionnelle peut faire en sorte qu'il soit difficile d'imputer à la direction et au conseil d'administration la responsabilité des résultats obtenus, mais il ne faut pas pour autant exclure un tel mécanisme. Dans les cas où la détermination des objectifs ou l'exercice d'une surveillance postdécisionnelle efficace posent un problème particulièrement complexe, la surveillance prédécisionnelle peut constituer une solution préférable. D'après nos recherches, toutefois, le problème ne réside pas tant dans le fait que les sociétés d'État possèdent trop d'autonomie, mais au contraire qu'elles n'en ont pas suffisamment. Il faut donc mettre l'accent sur les mécanismes qui permettront mieux de réaliser les avantages de l'entreprise publique comme forme d'organisation.

En ce qui concerne *l'orientation* à donner aux entreprises publiques, l'accent doit être mis sur une définition claire des objectifs à atteindre. Il faut articuler le plus clairement possible les règles et les responsabilités. La définition des responsabilités doit toutefois s'accommoder de la tension qui existe entre le rôle de l'entreprise en tant que société commerciale et son rôle comme instrument de la politique publique. Les responsabilités non commerciales seront souvent envisagées par les membres de la direction comme des contraintes qui viennent limiter les ressources pouvant être consacrées aux activités profitables. En conséquence, les gouvernements doivent tenter de formuler clairement leurs exigences et leurs attentes, en accordant l'attention voulue aux dimensions quantitatives aussi bien que qualitatives du service. Au-delà de ces mesures, les ministres doivent reconnaître l'importance d'accorder aux dirigeants des entreprises publiques une autonomie suffisante pour leur permettre de poursuivre les objectifs établis. Le cadre stable qui est nécessaire à cet égard ne peut pas faire l'objet d'une législation, mais il peut être favorisé par des arrangements institutionnels appropriés. Entre autres, il importe que les objectifs de l'entreprise, de même que toute directive ministérielle ayant un effet direct sur les objectifs ou sur la capacité de les atteindre, soient déposés devant la législature. En d'autres termes, une meilleure imputabilité ministérielle contribuera à un cadre d'imputabilité plus effectif pour les entreprises publiques. Une autre exigence essentielle est de pouvoir compter sur un conseil d'administration capable d'user de toute son influence pour faire en sorte que les règles de procédure soient appliquées et que le pouvoir de décision de l'entreprise soit protégé. Dans le chapitre suivant, nous examinons de plus près le rôle des conseils d'administration ainsi que la contribution d'autres institutions à une meilleure organisation des entreprises publiques.

Pour ce qui est du *contrôle*, l'objectif à atteindre est d'en venir à un arrangement efficace en vue de minimiser deux catégories de coûts : les coûts qu'entraînent les activités de l'entreprise qui divergent de l'intérêt public en raison d'un contrôle insuffisant, et l'ensemble des coûts associés à l'application même du système de contrôle. La conception d'un système de surveillance efficace comporte donc un arbitrage entre les pertes possibles attribuables à un contrôle insuffisant et les coûts d'application des mesures de contrôle de la gestion.

La formulation d'objectifs plus précis facilitera la surveillance des activités de l'entreprise, mais dans bien des cas, la mesure et l'évaluation de la performance n'en demeureront pas moins difficiles. La nature et le degré de surveillance qui conviennent, en fonction des coûts et des avantages relatifs, varieront considérablement d'une entreprise à l'autre. Le régime optimal de contrôle pour une entreprise engagée dans des activités

essentiellement commerciales sur des marchés concurrentiels sera sensiblement différent de celui d'un monopole gouvernemental; et les exigences ne seront pas les mêmes, bien sûr, pour les sociétés d'État qui ont d'importantes responsabilités de nature non commerciale. Le choix du meilleur mécanisme de contrôle dépendra en outre de la nature des décisions à prendre. Alors qu'une surveillance postdécisionnelle ou une évaluation de la performance conviendra dans la plupart des circonstances, ces interventions ne créeront pas, dans d'autres cas, les stimulants indispensables à un rendement adéquat des dirigeants de l'entreprise, et il faudra peut-être alors recourir aussi à la surveillance prédécisionnelle. Cette observation s'applique notamment dans le cas des décisions touchant les immobilisations, une question dont nous traitons plus en détail au chapitre suivant.

Les divers mécanismes de contrôle présentés à la figure 8-2 servent à solutionner les problèmes auxquels font face les gouvernements en vue d'exercer un contrôle sur leurs mandataires. Un défi de plus grande envergure est cependant d'élaborer un système d'information et de contrôle contribuant aussi bien à la formulation qu'à la bonne gestion des politiques. Le problème que pose l'établissement d'un système de gestion qui permette d'intégrer les données sur l'entreprise publique dans le processus d'élaboration des politiques n'est pas sans rapport avec le problème plus restreint des relations entre mandant et mandataire. En effet, le meilleur moyen de garder la maîtrise des coûts de l'entreprise publique peut résider, non pas dans une meilleure surveillance, mais dans une évaluation plus complète. Or, la clarification des objectifs d'une entreprise en facilite l'évaluation. Il faut donc tirer profit de cette possibilité au moyen d'une procédure systématique d'évaluation des activités non commerciales, au moment où elles sont initialement proposées et à intervalles réguliers par la suite. La procédure d'évaluation doit chercher à identifier les coûts associés à des activités spécifiques (ou à des ensembles d'activités), et à mettre en relief les choix de politiques qui s'offrent. Les ministres doivent être en mesure d'évaluer les activités non commerciales des entreprises publiques à la lumière d'autres politiques concurrentes, et de comparer les coûts de l'entreprise publique à ceux d'autres instruments qui pourraient être utilisés en vue d'atteindre les mêmes objectifs.

Poursuivre la réforme

Par diverses réformes récentes, le gouvernement fédéral et les provinces ont mis l'accent sur d'importantes lacunes dans les arrangements qui régissent leurs relations avec les sociétés d'État. Les considérations qui précèdent indiquent toutefois que la réforme est loin d'être complète. Tous les gouvernements sur lesquels notre examen a porté ont encore un certain chemin à parcourir dans l'élaboration d'un cadre de gestion et de contrôle qui leur permettrait de tirer pleinement avantage de cet instrument de la politique publique.

En regard de certains des problèmes décrits au début de ce chapitre, les réformes déjà amorcées, ou sur le point de l'être, sont loin d'être négligeables. La plupart des gouvernements se rendent compte actuellement de la nécessité d'élaborer des mesures qui permettent d'établir un rapport entre les objectifs des entreprises et leur performance. Les problèmes que pose l'élaboration d'indicateurs efficaces pour mesurer le rendement des sociétés d'État engagées à la fois dans des activités commerciales et non commerciales – qui peuvent être soumises à une diversité de préférences – sont loin d'être réglés mais ils font déjà l'objet, à presque tous les niveaux, d'une attention sérieuse. Au palier fédéral, en particulier, il faut signaler une amélioration considérable en ce qui a trait à la qualité des renseignements mis à la disposition du Parlement sur les activités des entreprises publiques.

La mise en place de méthodes de contrôle et d'orientation plus élaborées n'a pas donné lieu, toutefois, à un renforcement parallèle des systèmes d'imputabilité. Dans la plupart des cas, les objectifs des sociétés d'État n'ont pas encore la précision voulue, et les dirigeants et les conseils d'administration n'ont toujours pas la liberté d'action requise pour garantir une imputabilité effective. Il faudra réfléchir davantage sur ce que l'on attend exactement de la part de chaque entreprise, tout comme il faudra s'efforcer d'aplanir les conflits que peuvent comporter diverses attentes, pour que les objectifs des entreprises publiques puissent fournir l'assise nécessaire à un véritable régime d'imputabilité.

Pour combler ces lacunes, il importe de poursuivre la réforme amorcée au sein de la plupart des gouvernements. Les changements apportés jusqu'à maintenant ne suffisent pas; les relations entre les gouvernements et les sociétés d'État ne sont pas encore définies avec assez de précision. Mais les considérations théoriques, autant que les faits constatés aux divers paliers de gouvernement, mènent à la conclusion que ces relations, pour être vraiment utiles, doivent être fondées sur un système d'imputabilité efficace. Cela implique une division plus claire et plus rationnelle des responsabilités. Contrairement à ce qui se passe à l'heure actuelle, il faudrait moins d'intervention gouvernementale dans certains champs décisionnels de l'entreprise publique, particulièrement là où la compétence de la gestion peut être mesurée en fonction des résultats obtenus. Il faudrait également un examen et un débat plus poussés sur certains autres aspects de l'activité des entreprises gouvernementales, nommément sur ceux qui ont trait aux

objectifs de la politique publique et qui requièrent donc des jugements d'ordre politique.

En poursuivant les réformes déjà amorcées, il faudra donc s'efforcer surtout de *préciser davantage les objectifs* des entreprises d'État et mettre en place les *moyens institutionnels* qui permettraient d'avoir un système d'imputabilité effectif. Il faudra nécessairement aussi apporter certains changements aux mécanismes de *surveillance* et d'*évaluation* des sociétés d'État.

La mise en œuvre de ces réformes ne va pas sans faire surgir certaines complications théoriques et pratiques. Nous abordons ces problèmes et développons nos propositions en vue de nouveaux mécanismes de contrôle au chapitre suivant.

9 Le cadre de gestion des entreprises publiques

La raison d'être des entreprises publiques réside dans le rôle qu'elles jouent à titre d'instruments de politique; mais il s'agit là d'instruments uniques qui exigent une structure organisationnelle adaptée à la combinaison d'activités commerciales et non commerciales qui les caractérise. En élaborant des propositions de réforme, nous nous sommes préoccupés du besoin de préserver les éléments distinctifs de cet instrument d'intervention. Il y a place pour des organismes qui ne sont pas assujettis aux multiples règles restrictives qui s'appliquent aux ministères, mais qui se prêtent à un type et à un degré de direction en matière de politiques qui pourraient s'avérer difficiles à réaliser dans le cadre d'un arrangement avec une entreprise privée.

Dans la suite du chapitre, nous allons développer cet aspect et présenter des recommandations spécifiques. Nous commencerons par explorer les ramifications des considérations majeures que nous avons abordées dans le chapitre précédent. Nos principales recommandations quant aux mécanismes de contrôle dont il faudrait disposer sont présentées dans la seconde et la troisième parties du chapitre. Certains problèmes particuliers se posent lorsque des sociétés du secteur public sont constituées en monopole ou en entreprise mixte; nous discuterons de ces questions dans la quatrième partie, ainsi que des problèmes de contrôle que posent les filiales. Nous ne saurons tenter de construire un cadre global propre à faciliter la gestion et le contrôle des entreprises publiques sans étudier la nature et les effets des nombreux privilèges et immunités dont jouissent ces entités. Enfin, les préoccupations que soulève la situation juridique spéciale des sociétés du secteur public sont examinées dans la dernière partie du chapitre.

Les réformes souhaitables

À la lumière de ce qui a été exposé au chapitre 8, il est possible de tracer les grandes lignes d'un système de contrôle qui permettrait de mieux départager les responsabilités et de favoriser l'imputabilité. Dans ce système, le rôle du gouvernement consisterait à établir des objectifs et à surveiller la tenue de l'entreprise publique, afin de s'assurer que les pouvoirs délégués à la direction et au conseil d'administration de l'organisme sont convenablement exercés. Les administrateurs et les gestionnaires de l'entreprise auraient la responsabilité d'en diriger les activités et de trouver la meilleure façon de réaliser les objectifs qui ont été fixés.

Le partage des responsabilités dépendrait de la nature des fonctions en cause. Lorsqu'une question fait intervenir des données ou des compétences techniques particulières, la responsabilité en serait confiée à la direction et au conseil d'administration de la société; lorsqu'il s'agit de porter un jugement sur les préférences du public, ce qui touche aux politiques de l'entreprise, le gouvernement conserverait le pouvoir décisionnel. Dans le cas des activités commerciales de l'entreprise, il n'y aurait donc pas lieu pour le gouvernement d'intervenir, sauf peut-être pour définir ce qu'il considère comme les limites acceptables de l'activité de la société dans ce domaine. Comme les fonctions commerciales font intervenir des décisions de nature « technique », le rôle du gouvernement consisterait principalement à s'assurer que la direction et le conseil d'administration qui sont en place exercent convenablement ces activités.

On peut envisager une implication beaucoup plus grande des autorités gouvernementales dans les fonctions non commerciales de l'entreprise. Des questions afférentes aux politiques entrent non seulement dans la définition des fonctions non commerciales de l'entreprise, mais aussi dans la détermination de certains aspects précis des services non commerciaux à assurer. Il est donc nécessaire en général de définir précisément les responsabilités non commerciales d'une société d'État. Bien sûr, le gouvernement se verra également obligé d'intervenir toutes les fois que l'évolution de la situation nécessitera une reformulation ou une redéfinition des objectifs de l'entreprise. Comme on ne pourrait évaluer les dépenses d'investissement destinées à permettre à l'entreprise publique d'atteindre ses objectifs non commerciaux sans d'abord juger de la valeur des avantages publics escomptés, on se trouve ici également dans un domaine où doivent intervenir les responsables des politiques.

Nous avons fait observer au chapitre 8 qu'un système reposant sur la définition d'objectifs et le contrôle subséquent de la performance peut se heurter à des difficultés dans certaines circonstances. Toute modification à la structure fondamentale décrite plus haut se fera nécessairement au détriment du principe de l'imputabilité que le système vise à promouvoir. On devra donc s'efforcer d'apporter les changements nécessaires de manière à limiter le plus possible les dégâts.

Ainsi, dans le cas des décisions portant sur des investissements commerciaux, nous avons déjà fait valoir

qu'un certain contrôle prédécisionnel était souhaitable. Il est cependant possible de concevoir des modalités d'intervention qui tiendraient compte du fait que ces décisions appartiennent habituellement aux gestionnaires de l'entreprise. Bien que le contrôle prédécisionnel ait donné l'occasion aux autorités gouvernementales d'influencer les décisions en matière d'exploitation et de gestion, il peut en réalité constituer un mécanisme moins « interventionniste », qui pose une moins grande menace à l'autonomie de l'entreprise. Ainsi, une entreprise privée a souvent besoin d'obtenir l'approbation de ses prêteurs avant de procéder à la réalisation d'un projet d'investissement. Nul ne prétendrait que ce type de contrôle décisionnel est de nature à rendre les dirigeants de l'entreprise moins responsables en regard des résultats des investissements envisagés. En tentant de concevoir un système de contrôle prédécisionnel pour les investissements commerciaux des entreprises publiques, nous avons recherché des modalités d'intervention qui n'étaient pas susceptibles de compromettre sérieusement l'autorité des gestionnaires de l'entreprise.

De manière générale, une structure de gestion et de contrôle pour les entreprises gouvernementales qui concourra à la réalisation des avantages qu'offre cet instrument d'intervention doit s'appuyer sur quatre grands éléments :

- une définition claire des responsabilités au sein de l'entreprise;
- des institutions destinées à promouvoir l'imputabilité ministérielle;
- un système efficace de contrôle du rendement de l'entreprise;
- un mécanisme d'évaluation et de réévaluation systématiques des objectifs de l'entreprise.

Les deux premiers éléments serviront de base à l'établissement de rapports convenables entre le gouvernement et l'entreprise publique. Il importe à nos yeux de définir clairement les responsabilités de l'entreprise et d'accorder à la direction et au conseil d'administration la latitude qui leur permettra d'être vraiment redevables de la façon dont l'organisme s'acquitte des fonctions qui lui ont été confiées. Ces conditions sont essentielles à un régime d'imputabilité effectif ainsi qu'à l'instauration d'un contexte propice à une bonne gestion. Elles commandent que nous disposions d'institutions indépendantes pour contrer les pressions qui menacent l'autonomie de l'entreprise. De même, les ministres doivent demeurer responsables de la façon dont ils exercent leur autorité et, à cette fin, on doit établir un certain nombre de principes directeurs qui régiront les rapports entre les représentants du gouvernement et ceux de l'entreprise.

Il est certes souhaitable de laisser à la direction et au conseil d'administration d'une société une grande latitude en ce qui concerne les décisions que, par leurs compétences ou les renseignements dont ils disposent, ils sont le mieux en mesure de prendre, mais il est tout aussi important de renforcer les éléments d'incitation qui encourageront les dirigeants à donner un rendement à la fois élevé et soutenu. On peut y parvenir par un système de contrôle conçu de manière à faciliter les comparaisons et comportant des modalités appropriées de récompense et de punition. Bien que l'on doive mettre l'accent sur le contrôle postdécisionnel, il faudra continuer à prévoir certaines modalités d'approbation pour les décisions portant sur des investissements.

Un système de gestion et de contrôle vraiment efficace doit comporter des « mécanismes de rétroaction », et ceux-ci constituent un élément important du modèle que nous proposons. Dans ce dernier, la définition des objectifs de l'entreprise favorise le contrôle et l'évaluation, lesquels peuvent à leur tour amener des rajustements au niveau des responsabilités de l'entreprise. Si l'on dispose d'un système d'évaluation adéquat – le quatrième élément sur lequel s'appuie notre structure de gestion –, il sera possible d'établir le niveau acceptable du coût des activités de l'entreprise publique, en tenant compte à la fois des préférences politiques et des autres instruments qui pourraient être employés en vue de réaliser certains objectifs précis. Il s'agit là d'un critère important pour juger des coûts associés à l'utilisation d'un instrument d'intervention.

Selon nous, les principes qui doivent guider les rapports entre gouvernements et entreprises publiques trouvent leur expression dans une affirmation de Lord Macaulay selon laquelle il faut « choisir sagement et ensuite faire confiance ». Bien que les régimes de contrôle existants comportent quelques-uns des éléments du système que nous préconisons, ils n'accordent généralement pas aux dirigeants de l'entreprise suffisamment de latitude en regard des questions « techniques ». Une plus grande latitude, qui s'avère nécessaire pour que les responsables de l'entreprise puissent vraiment être tenus comptables des décisions qui relèvent de leur domaine de compétence, exige que l'on mette davantage l'accent sur les mécanismes de contrôle postdécisionnel et moins sur les modalités d'intervention prédécisionnelle. Il y a lieu, également, de procéder à certains changements d'ordre institutionnel, qui permettraient notamment d'améliorer l'efficacité des conseils d'administration des entreprises publiques.

Si nous appliquons les principes proposés au système d'imputabilité et de contrôle en place au palier fédéral,

il existe un certain nombre de domaines où, à notre avis, une réforme s'impose. Nous songeons, en particulier :

- au rôle relativement limité du conseil d'administration dans le système fédéral;

- à l'importance que la Loi sur l'administration financière attache aux éléments de contrôle prédécisionnel, les entreprises fédérales devant faire approuver :

- leur plan directeur,

- leur budget d'immobilisations, et

- leur budget de fonctionnement, dans le cas des sociétés financées à même les crédits de l'État.

Au niveau provincial, les mécanismes de contrôle existants s'écartent, à divers égards, des principes que nous avons proposés. Entre autres, il y a certainement lieu d'envisager une réforme institutionnelle qui ferait une plus grande place au contrôle des instances législatives. Nous pensons, en particulier :

- à la capacité des ministres, dans certains cas, de créer des entreprises publiques sans l'approbation du pouvoir législatif; et

- à l'insuffisance générale de l'information sur les activités et le rendement des entreprises publiques, qui est mise à la disposition du législateur.

Dans la figure 9-1, nous présentons un sommaire des changements que nous proposons d'apporter aux mécanismes d'imputabilité et de contrôle. Nous avons pris le système fédéral comme point de comparaison, bien qu'en réalité, il y ait beaucoup d'éléments que nous considérons acceptables dans le système fédéral actuel - comme l'indiquent les espaces blancs dans la dernière colonne. Nos propositions portent principalement sur la nomination et les pouvoirs des administrateurs des sociétés et - ce qui est lié à ce dernier aspect - sur l'équilibre entre les éléments de contrôle prédécisionnel et postdécisionnel. Les distinctions à faire à cet égard deviendront plus claires à mesure que nous décrirons les éléments du régime que nous proposons de mettre en place.

Les principaux éléments du régime proposé

Définition des objectifs de l'entreprise

Un système de gestion et de contrôle efficace doit comporter un processus de définition des objectifs de l'entreprise. À nos yeux, objectifs et mandat sont deux choses distinctes. Par mandat, on doit entendre les buts, les tâches et les pouvoirs généraux confiés à un organisme ou plus précisément, à son conseil d'administration, tels qu'ils sont décrits dans la loi ou tout autre acte constitutif à l'origine de la création de l'organisme. Le mandat est généralement large de manière à prévoir toutes les fonctions que l'on peut envisager pour une entreprise au moment de sa création. Les objectifs visent par ailleurs à concrétiser les responsabilités énoncées dans le mandat de l'entreprise. Ils sont le reflet de ce que le gouvernement entrevoit comme rôle précis pour l'entreprise dans le contexte actuel.

Dans certains cas, le plan d'entreprise ou plan directeur est l'instrument privilégié pour définir les objectifs. En plus de contenir des objectifs, les plans d'entreprise décrivent habituellement des stratégies pluriannuelles en vue de réaliser les buts de l'organisme. Le budget d'immobilisations de l'entreprise pour l'année à venir est généralement déposé avec le plan directeur et, comme on peut s'y attendre, il suscite une attention et un intérêt particuliers.

L'importance de la planification stratégique est reconnue d'emblée par les grandes entreprises du secteur privé. De même, le plan d'entreprise peut servir à combler un besoin d'orientation pour l'entreprise publique. Nous n'estimons pas, cependant, que le plan d'entreprise soit le meilleur instrument pour préciser les objectifs d'une société d'État. Nous proposons plutôt un autre moyen qui se fonderait sur une définition nette des objectifs de l'organisme. Les gouvernements prendraient ainsi l'initiative de produire un *énoncé des objectifs*, qui consisterait en quelque sorte en un énoncé de politique. Toutefois, comme la définition d'objectifs exige de disposer de renseignements sur la faisabilité et le coût des diverses options qui s'offrent - information que possèdent surtout les personnes qui sont engagées dans les activités en cause -, l'énoncé des objectifs devrait être élaboré en consultation avec la haute direction et le conseil d'administration de l'entreprise.

Nous proposons que l'énoncé des objectifs soit déposé au Parlement afin que soient rendues publiques les attentes du gouvernement à l'égard d'une société d'État donnée. L'énoncé devrait faire l'objet d'un examen annuel. Une évaluation complète du rôle et des objectifs de l'entreprise, qui pourrait amener l'élaboration d'un nouvel énoncé des objectifs, devrait avoir lieu tous les trois à cinq ans. Les changements que le gouvernement désire apporter à tout autre moment devraient être signifiés sous la forme d'une directive donnée à la société d'État. Nous sommes d'avis que de telles directives devraient être déposées au Parlement et considérées comme une modification de l'énoncé des objectifs.

Une des fins visées par la préparation d'un tel document serait d'éliminer tout conflit entre les divers

Figure 9-1

Mécanismes d'imputabilité et de contrôle

	Régime fédéral (comme le prévoit la partie XII de la Loi sur l'administration financière)	Changements proposés (s'il y a lieu)
Creation, dissolution, et ainsi de suite :		
- société mère	- autorisation du Parlement	
- filiale	- autorisation du Cabinet	
Directives	- émises par le Cabinet et déposées au Parlement	
Nominations et rémunération :		
- nomination des administrateurs (société mère)	- par le ministre responsable, avec l'approbation du Cabinet	- par le Cabinet, parmi les candidats proposés par une commission indépendante
- mandat des administrateurs	- mandat renouvelable pouvant aller jusqu'à trois ans, mais avec possibilité de retrait à tout moment	
- nomination du chef de la direction	- par le Cabinet, après consultation du conseil d'administration	- par le conseil d'administration
- rémunération du chef de la direction	- établie par le Cabinet	- établie par le conseil d'administration suivant les lignes directrices émises par le Cabinet
- nomination du vérificateur de la société	- par le Cabinet, après consultation du conseil d'administration	- par le conseil d'administration
Objectifs, plans et budgets :		
- « énoncé des objectifs »		- émis par le Cabinet et déposé au Parlement
- plan d'ensemble de l'entreprise	- approuvé par le Cabinet, sur recommandation du ministre responsable	- approuvé par le conseil d'administration
- budget d'immobilisations	- approuvé par le Conseil du Trésor sur recommandation du ministre responsable	- à soumettre à un nouvel organisme central en vue d'une évaluation selon les critères commerciaux; à soumettre au ministre responsable si des objectifs non commerciaux sont en cause
- budget de fonctionnement	- approuvé par le Conseil du Trésor sur recommandation du ministre responsable dans le cas des sociétés de la partie I de l'annexe C	- présenté principalement à titre de renseignements
Vérification :		
- vérification annuelle	- rapport déposé au Parlement	(i) contrôle interne : par des vérificateurs ou des experts-conseils du secteur privé - à la demande du conseil d'administration; rapport présenté au conseil d'administration
- vérification interne	- sous la surveillance du comité de vérification du conseil d'administration	
- vérifications spéciales	- au moins à tous les cinq ans; rapport présenté au conseil d'administration dans le cas des sociétés de la partie II de l'annexe C; rapport également présenté au ministre et au Parlement, s'il y a lieu, dans le cas des sociétés de la partie I de l'annexe C	(ii) contrôle externe : par le Vérificateur général - à la demande du Parlement; rapport présenté au comité permanent intéressé (examen à huis clos, s'il y a lieu)
Rapports :		
- résumé du plan et du budget de la société	- déposé au Parlement	- supprimé
- rapport annuel détaillé	- déposé au Parlement	
- rapport global sur les activités de l'ensemble des sociétés d'État mères	- déposé au Parlement	

NOTE : L'item (i) s'applique à vérification interne *et* vérifications spéciales.
L'item (ii) ne s'applique qu'à vérifications spéciales.

objectifs assignés à l'entreprise. Dans le cas des entreprises à but lucratif, cela impliquerait notamment de bien définir tous les objectifs à caractère public qui pourraient nuire à la société d'État dans la poursuite de ses activités commerciales. Lorsqu'il n'y a pas – comme c'est souvent le cas – d'activité comparable sur le marché pour les services non commerciaux que fournit l'entreprise, il convient que les gouvernements décident du niveau et de la qualité de ces services. Il sera souvent difficile de le faire, du moins sans apprentissage et essais préalables. Dans de telles circonstances, les budgets affectés à d'autres activités peuvent servir de point de repère. En d'autres termes, le gouvernement préciserait quels sont les fonds qui doivent être destinés à une activité particulière, plutôt que de tenter d'indiquer la quantité et la qualité des services à rendre. Il importe cependant de suivre ces deux aspects et de tenir compte des changements qui pourraient survenir au moment d'évaluer le rendement de l'entreprise.

Lorsque l'orientation que veut donner le gouvernement se traduit par une enveloppe de dépenses, les sommes prévues au budget de fonctionnement de l'entreprise devraient correspondre aux exigences qui apparaissent dans l'énoncé des objectifs. En demandant aux sociétés d'État de déposer leur budget de fonctionnement à titre informatif, le gouvernement peut s'assurer que cette correspondance sera respectée. Nous ne proposons pas que les budgets de fonctionnement soient présentés pour fins d'approbation; cette responsabilité revient au conseil d'administration. Mais le budget de fonctionnement peut, dans certaines circonstances, aider à mieux définir les tâches et les responsabilités de l'entreprise.

L'énoncé des objectifs sera fondé sur certaines hypothèses concernant les moyens dont disposera l'entreprise pour réaliser ses objectifs non commerciaux. Si ces attentes ne se confirment pas, il peut être nécessaire de réviser l'énoncé. Les questions d'investissement n'occuperont cependant une place importante dans l'énoncé des objectifs que dans les rares circonstances où l'entreprise s'est vue confier la responsabilité d'immobilisations de nature non commerciale. Dans le cas, par exemple, d'une entreprise publique dont la principale tâche est de faire de la prospection à risque élevé, l'objectif pertinent pourrait prendre la forme d'un montant autorisé de dépenses en capital. L'énoncé des objectifs serait alors un document annuel autorisant un certain niveau de dépenses d'investissement et précisant les critères qui s'appliquent, y compris les indicateurs retenus pour fins de contrôle.

Ce que nous proposons, par conséquent, c'est un document officiel qui énoncerait clairement les responsabilités de l'entreprise et pourrait servir de point de repère tant pour la gestion que pour l'évaluation subséquente du rendement. Les gouvernements indiquent déjà de diverses façons ce qu'ils attendent en matière de politiques. Certaines sociétés d'État sont assujetties à des contraintes très précises sur ce plan dans leur loi habilitante. Nous avons déjà souligné, par exemple, que le mandat de la société Fishery Products International Ltd. énumérait, entre autres, un certain nombre d'établissements qui ne pouvaient être fermés par la nouvelle société. Dans le projet de loi sur VIA Rail, on s'est efforcé de mieux préciser les objectifs de la politique gouvernementale en indiquant dans quelle mesure l'État était disposé à financer certains types de services-voyageurs. Le plus souvent, les pouvoirs publics communiquent leurs attentes et leurs priorités par des décisions du Cabinet et des déclarations du ministre responsable. Ce que nous proposons est la création d'un mécanisme qui rendra ce processus plus systématique et qui garantira que tous les renseignements essentiels à cet égard seront du domaine public.

L'énoncé des objectifs que nous proposons est très différent du plan d'entreprise qui a eu la faveur de certains gouvernements. Il met l'accent sur la « planification des politiques », et non pas sur la planification d'ensemble des activités de l'entreprise. Il favorise l'expression légitime du point de vue et de la volonté ministériels; le plan d'entreprise, par contre, fait intervenir de nombreuses décisions qui n'ont rien à voir avec les responsabilités non commerciales de l'entreprise et dépend, dans une très large mesure, des compétences professionnelles des gestionnaires plutôt que du jugement politique.

9.1 Nous recommandons que les gouvernements déposent un énoncé des objectifs pour chaque entreprise publique relevant de leur compétence. Cet énoncé devrait viser à préciser les attentes des autorités en ce qui concerne la prestation de services non commerciaux, ainsi qu'à trancher les conflits possibles entre les objectifs non commerciaux, ainsi qu'entre les objectifs commerciaux et non commerciaux. Ces énoncés devraient faire l'objet d'un examen régulier et périodique – de préférence, tous les ans – et d'une évaluation en profondeur tous les trois à cinq ans.

La réforme institutionnelle et le rôle du conseil d'administration

Aussi souhaitable que soit la délimitation des sphères de responsabilité, l'expérience nous enseigne que des structures fondées sur un partage des fonctions donneront probablement lieu à des tensions. Il est bon, par conséquent, de disposer de mécanismes et d'institutions qui permettront d'atténuer ces tensions. La nécessité de déposer auprès de l'instance législative les énoncés d'objectifs et les directives qui visent à les modifier peut jouer un rôle à cet égard; les responsabilités déléguées

ont une importance et une crédibilité accrues lorsqu'elles sont ainsi du domaine public. La protection qui en découle est cependant insuffisante, et il faut se doter d'institutions qui produiront l'équilibre voulu dans les relations entre les gouvernements et leurs entreprises.

En étudiant la nature de la réforme institutionnelle qui devrait être effectuée, nous avons examiné sérieusement le rôle que pourrait jouer une société de portefeuille. Nous avons aussi examiné la contribution que pourraient apporter les instances législatives ainsi que les vérificateurs fédéraux et provinciaux. Ces deux institutions sont des éléments importants d'un système destiné à assurer l'imputabilité des dirigeants au sein tant de l'entreprise publique que du gouvernement. Nous reviendrons plus loin sur cette question générale de la réforme institutionnelle et du rôle de chacune de ces institutions. Nous nous limiterons ici à faire valoir les avantages que présentent, à notre avis, des conseils d'administration forts et efficaces et à faire ressortir les changements qui devront être apportés pour que ces avantages puissent se concrétiser.

Les conseils d'administration des entreprises publiques ont eu tendance à se révéler plus utiles comme canaux de communications des politiques que comme mécanismes de contrôle. Le premier de ces rôles a été favorisé par la composition de ces conseils, qui sont souvent formés de représentants du gouvernement (parfois le ministre lui-même), de personnes nommées pour des raisons politiques et d'un nombre important de représentants de groupes d'intérêts. On doit aussi y voir la conséquence d'une mauvaise définition des attentes du gouvernement en ce qui concerne ces entreprises. Le caractère vague du rôle de la société d'État a ainsi favorisé l'ambiguïté des attributions du conseil d'administration.

À notre avis, les conseils d'administration des entreprises publiques peuvent jouer un rôle important en vue de renforcer la structure d'imputabilité et de contrôle. Comme nous l'avons souligné, l'efficacité du système d'imputabilité repose en bonne partie sur la clarté des objectifs définis par le gouvernement. Le conseil peut aider à faire en sorte qu'un tel énoncé existe, qu'il soit suffisamment précis et qu'il devienne le canal par lequel le gouvernement communique ses orientations. Pour que le conseil d'administration puisse jouer ce rôle, il est d'abord nécessaire que (comme le prévoit la loi fédérale actuelle) la responsabilité juridique du conseil soit définie en fonction des dispositions de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes, qui précise que les administrateurs doivent « agir avec intégrité et de bonne foi au mieux des intérêts de la société ». Il importe ensuite qu'il y ait une correspondance explicite entre les intérêts d'une entreprise et les objectifs que lui assigne le gouvernement dans l'« énoncé des objectifs » déposé devant la législature. Dans un tel contexte, le conseil a le devoir d'insister auprès du gouvernement pour qu'il définisse clairement ses objectifs, tout comme il doit s'opposer aux interventions gouvernementales qui s'écartent des règles prévues par le Parlement.

Outre ces fonctions, les conseils d'administration peuvent jouer un rôle beaucoup plus efficace comme organe de contrôle interne au sein de l'entreprise publique. Dans le secteur privé, le conseil d'administration exerce un contrôle par le pouvoir qu'il possède d'approuver et de surveiller les grands projets de l'entreprise, ainsi que d'embaucher et de démettre les cadres supérieurs et de fixer leur rémunération. Une vaste enquête du Conference Board a d'ailleurs révélé que :

> La fonction du conseil d'administration qui a été de loin la plus fréquemment mentionnée et qui est la plus importante aux yeux de nombreux administrateurs est celle de la sélection, de la surveillance, de l'évaluation, de la préparation de la relève et du remplacement éventuel des cadres supérieurs de l'entreprise. Parmi ces activités [. . .], c'est la surveillance qui serait la plus importante.
>
> La seconde fonction la plus fréquemment mentionnée et qui, pour certains, est aussi la deuxième en importance est l'examen et l'adoption de politiques et de plans. Ici, le conseil devrait avoir pour tâche d'étudier et d'approuver, mais non pas de prendre lui-même l'initiative, tâche qui revient à la direction[1].

Le conseil d'administration d'une entreprise publique devrait également avoir le pouvoir d'embaucher et de renvoyer le chef de l'exploitation. À l'instar de leurs homologues du secteur privé, les membres du conseil d'une entreprise publique devraient participer à toutes les grandes décisions, notamment celles qui ont trait à l'élaboration d'une stratégie d'ensemble pour l'entreprise et à l'établissement des budgets d'immobilisations et de fonctionnement. Dans ce domaine et dans d'autres, un conseil d'administration diligent pourra représenter non seulement une source importante de conseils pour les gestionnaires, mais aussi un instrument de discipline utile. Il jouera pleinement son rôle sur ce dernier plan en posant des questions pertinentes à la direction pour qu'elle demeure vigilante, en forçant les cadres supérieurs de l'entreprise à bien se préparer en vue des réunions du conseil et en faisant le nécessaire pour que la nonchalance administrative ne s'installe nulle part[2].

Pour que le conseil d'administration s'acquitte bien des fonctions que nous avons décrites, sa composition doit traduire le fait qu'il constitue une entité distincte du gouvernement lui-même. Les conseils d'administration des entreprises publiques ne devraient comprendre, à notre avis, ni ministres ni fonctionnaires. Ils devraient se composer de personnes qui peuvent apporter une contribution utile, du fait de leur expérience et de leur con-

naissance du genre de décisions techniques qui ont été confiées à des sociétés d'État. La participation de représentants du gouvernement peut compromettre l'indépendance du conseil et créer des conflits d'intérêts. Cette préoccupation a été mise en évidence dans une déclaration récente d'un ancien ministre, où étaient évoqués trois grands problèmes liés à la nomination de fonctionnaires comme administrateurs :

> La première, c'est que ce fonctionnaire qui représente plus directement l'actionnaire, parce que normalement c'est un fonctionnaire qui relève du ministre responsable, ce fonctionnaire, dis-je, est souvent appelé à porter tout le poids de la responsabilité du conseil d'administration. C'est malsain et injuste.
>
> Deuxièmement, c'est que ce fonctionnaire peut parfois être en conflit d'intérêts avec lui-même, ou avec ses collègues du même ministère, si ce ministère doit avoir à décider de certaine assistance à même des programmes d'aide à l'industrie.
>
> Troisièmement, ce fonctionnaire, en tant que subordonné, doit traiter avec le ministre, qui est son supérieur. Donc en rapportant l'état de la corporation [. . .], ce fonctionnaire n'a pas le même poids envers son ministre qu'aurait une personne de l'extérieure[3].

D'importants changements s'imposent si l'on veut avoir des conseils d'administration suffisamment indépendants du gouvernement et formés de personnes qui – comme dans le secteur privé – sont des spécialistes du contrôle décisionnel[4]. Dans le passé, on a attaché trop peu d'importance aux compétences, par opposition aux antécédents politiques, des candidats à des charges d'administrateur. Pour que les conseils d'administration des entreprises publiques aient une autonomie et une autorité suffisantes, il faut changer fondamentalement le système de nomination. Nous croyons qu'au sein de chaque gouvernement, on devrait confier à une commission indépendante la préparation d'une liste de personnes possédant les connaissances et l'expérience requises pour siéger aux conseils d'administration des diverses sociétés d'État. À l'aide de cette liste, la commission proposerait un certain nombre de candidats à chaque poste d'administrateur devenu vacant. Les ministres auraient le dernier mot dans le processus de nomination, mais ils seraient tenus d'arrêter leur choix sur un des candidats proposés par la commission. Il est essentiel que les membres d'une telle commission soient eux-mêmes des gens qui se distinguent par leurs états de services et dont l'intégrité ne peut être mise en doute. Ceux-ci seraient désignés par le gouvernement, mais il serait souhaitable que les nominations soient examinées par un comité parlementaire.

Tout comme il est nécessaire d'avoir des conseils d'administration efficaces et de haut calibre, les gouvernements doivent pouvoir démettre de leurs fonctions les administrateurs dont le travail n'est pas satisfaisant. Une des principales lacunes de la législation fédérale par le passé était justement le degré élevé de sécurité dont jouissaient les administrateurs; les membres des conseils d'administration dont la contribution se révélait médiocre étaient rarement démis de leurs fonctions. Les administrateurs de l'extérieur devraient être nommés pour un mandat fixe, renouvelable. Mais ils devraient pouvoir être démis de leur charge par le ministre responsable à tout moment. Sur ce point, nous sommes en accord avec les dispositions actuelles de la législation fédérale. Nous insistons cependant sur la nécessité pour les ministres de rendre des comptes au législateur en cas de renvoi ou de non-reconduction d'un administrateur. Les comités parlementaires spécialisés, dont nous parlerons plus loin, représentent une tribune utile où les ministres pourront justifier leurs décisions dans ce domaine.

D'autres changements peuvent aussi s'avérer nécessaires si l'on veut attirer des gens qui ont la compétence et l'expérience requises pour siéger aux conseils d'administration des entreprises publiques. À l'heure actuelle, les sociétés d'État ont tendance à exiger une plus grande implication de leurs administrateurs venant de l'extérieur que les entreprises du secteur privé et elles offrent une rémunération beaucoup moins généreuse[5]. Nous sommes d'avis que les émoluments versés aux administrateurs des entreprises publiques devraient mieux se comparer à ceux qui sont offerts dans le secteur privé. En règle générale, il s'agirait de prévoir une augmentation du montant alloué pour la participation aux travaux du conseil même, ainsi que le versement d'une indemnité supplémentaire, s'il n'en existe pas déjà, pour la participation aux travaux des comités du conseil.

Une majoration des jetons de présence et une meilleure définition des responsabilités des administrateurs devraient permettre d'obtenir plus facilement les services de personnes reconnues comme des spécialistes du contrôle des décisions. Dans le secteur privé, ces gens jouent un rôle clé. Ils possèdent les compétences requises de la part d'un administrateur externe, mais ils sont en outre fortement motivés à bien s'acquitter des responsabilités qui leur sont confiées afin de maintenir leur réputation professionnelle[6]. Le gouvernement pourrait faire davantage pour inciter de telles personnes à siéger aux conseils d'administration des entreprises publiques.

9.2 Nous recommandons que la responsabilité juridique du conseil d'administration d'une entreprise publique soit la même que celle du conseil d'une entreprise privée en vertu de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes. Il devrait y avoir une étroite correspondance entre les « intérêts » d'une société, au sens de cette Loi, et les objectifs formulés par le gouvernement dans l'« énoncé des objectifs ».

De plus,

9.3 Nous recommandons que les administrateurs des entreprises publiques venant de l'extérieur soient choisis par le gouvernement en cause parmi les candidats proposés par une commission indépendante. Les conseils d'administration des sociétés d'État ne devraient comprendre ni ministres ni fonctionnaires du gouvernement dont celles-ci relèvent.

Un système de contrôle efficace

Les mécanismes de contrôle permettent de garantir que la direction et le conseil d'administration se servent des pouvoirs qui leur ont été délégués en vue de réaliser les objectifs fixés. L'élaboration d'un énoncé clair des objectifs d'une entreprise facilitera le contrôle, mais n'en éliminera pas pour autant le besoin. Comme nous l'avons fait observer au chapitre 8, il importe de prendre en considération le coût de l'administration d'un système de contrôle; le défi en ce domaine est de mettre au point un système qui réduira au minimum les coûts du contrôle et les pertes attribuables à une insuffisance de ce contrôle.

Un système de contrôle efficace comporte deux éléments : des mécanismes peu coûteux et relativement fiables de collecte et d'évaluation de données sur le rendement de l'entreprise, et des modalités efficaces de récompense et de pénalités[7]. Ces deux éléments sont complémentaires en ce sens qu'un cadre d'évaluation du rendement qui ne s'accompagne pas d'un régime de récompenses et de pénalités ne produira pas l'effet souhaité, à savoir l'incitation à un bon rendement. Mais les mécanismes de récompenses peuvent aussi se substituer à l'évaluation du rendement dans la mesure où ils réussissent à éliminer les conflits entre les buts de l'organisation et les intérêts des gestionnaires. Dans le secteur privé, on parvient parfois à concilier en partie les intérêts de l'une et l'autre partie en liant la rémunération des cadres supérieurs à la tenue des actions sur le marché boursier.

Trois questions doivent être abordées au moment de concevoir un système de contrôle. Premièrement, quelle est la combinaison appropriée de mécanismes de contrôle prédécisionnel et postdécisionnel ? Deuxièmement, quels types de mesure doit-on utiliser aux fins de l'évaluation du rendement ? Et troisièmement, comment devrait-on intégrer des modalités de récompenses et de pénalités au système ? Voyons maintenant plus en détail chacun de ces aspects.

Contrôle prédécisionnel et postdécisionnel

Au moment de faire un choix entre les divers moyens de contrôle qui s'offrent, il faut être bien conscient du fait que le contrôle prédécisionnel peut empiéter sur les pouvoirs de la direction et du conseil d'administration d'une société. La responsabilité à l'égard des conséquences d'une décision peut, en effet, être imputée autant à ceux qui ont approuvé la décision qu'à ceux qui ont soumis la recommandation. Il convient donc de recourir à cette forme d'intervention avec circonspection. En règle générale, les décisions de l'entreprise ne devraient pas être sujettes à approbation lorsqu'il est possible d'engendrer les stimulants appropriés en récompensant ou en pénalisant les dirigeants en fonction des résultats des décisions qu'ils ont prises.

Dans ce contexte, bien que les *budgets de fonctionnement* ne devraient pas être assujettis à une procédure d'approbation, il importe de traiter de façon spéciale les entreprises qui dépendent des crédits de l'État. Les demandes présentées par ces entreprises sont étudiées par le gouvernement à la lumière des autres demandes qui visent les mêmes ressources, et elles se retrouvent éventuellement dans les prévisions budgétaires soumises à l'attention du Parlement. Le Cabinet doit avoir l'occasion d'influer sur les budgets de fonctionnement des sociétés qui dépendent des crédits de l'État, et l'énoncé des objectifs constitue un instrument adéquat à cette fin. En modifiant cet énoncé, le gouvernement peut, s'il le juge utile, réduire les fonds affectés à certaines activités. À la différence d'une procédure d'approbation des budgets de fonctionnement, la solution que nous proposons permettrait d'empiéter beaucoup moins sur les pouvoirs du conseil d'administration. D'abord, l'intervention du gouvernement dans la planification budgétaire aurait dorénavant un caractère exceptionnel; des changements ne devraient être apportés au budget que lorsque le Cabinet a jugé bon de modifier l'énoncé des objectifs. En outre, s'il devait y avoir intervention du gouvernement, ce ne sont pas les détails du budget de fonctionnement qui seraient visés mais les montants destinés à certaines activités qui présentent un intérêt particulier du point de vue de la politique gouvernementale. Ainsi, on risquerait moins que les interventions du Cabinet viennent réduire l'autonomie des gestionnaires des entreprises publiques en ce qui a trait aux questions « techniques ».

Il est plus facile de défendre un certain contrôle préalable des décisions en matière *d'immobilisations*. Il sera souvent difficile de créer de bons mécanismes d'incitation dans ce cas, à la fois parce que les effets des décisions se feront généralement sentir après l'expiration du mandat des cadres et des administrateurs qui les ont prises et parce que les conséquences de ces décisions dépassent de loin tout ce que l'on pourrait envisager en matière de pénalités. En outre, les gouvernements hésitent à restreindre leur capacité d'intervenir dans des décisions qui influent sur la taille globale des obligations financières du secteur public. Les emprunts contractés par les entreprises publiques en vue de financer leurs

investissements sont, à toutes fins utiles, des dettes du gouvernement, peu importe que l'entreprise emprunte de l'argent auprès du gouvernement ou sur les marchés financiers. La responsabilité du gouvernement à l'égard des engagements financiers des entreprises publiques est explicite dans le cas des sociétés qui sont « mandataires » de l'État – suivant la définition que donne la loi de ce terme –, mais elle existe aussi de fait dans le cas des entreprises publiques qui ne sont pas considérées comme mandataires de l'État.

Même si les gouvernements ont des intérêts légitimes à protéger, tant à titre de propriétaires que de bailleurs de fonds des sociétés d'État, les dispositions actuelles concernant l'approbation des budgets d'immobilisation donnent la possibilité aux dirigeants politiques et aux fonctionnaires de substituer leur jugement à celui des cadres et des administrateurs des entreprises pour ce qui est des décisions ayant un caractère essentiellement commercial. Le régime actuel a une influence négative sur le comportement tant des gestionnaires que des représentants du gouvernement qui sont chargés de surveiller les entreprises publiques. Ces derniers ne peuvent demeurer indifférents face à l'échec d'un projet s'ils ont participé à la décision qui en est à l'origine et portent une partie de la responsabilité si l'on considère le besoin généralement reconnu d'une certaine surveillance des entreprises publiques par le gouvernement en matière de décisions d'investissement.

Il est impossible de faire disparaître complètement les tensions qu'engendre le contrôle prédécisionnel. Nous croyons toutefois qu'il est possible d'atténuer les problèmes et les conflits par l'adoption d'une procédure d'approbation des investissements commerciaux qui s'apparentera davantage à celle que doivent suivre les entreprises privées rivalisant pour obtenir des capitaux.

Nous proposons qu'un organe créé au sein d'un des ministères ayant un rôle de gestion dans l'appareil gouvernemental (Conseil du Trésor ou ministère des Finances au niveau fédéral) devienne responsable de l'approbation de toutes les propositions d'investissement commercial des entreprises publiques relevant de la compétence de ce gouvernement. Cette entité évaluerait les propositions concurrentes en fonction de critères commerciaux et du coût d'opportunité du capital qui s'applique dans les divers cas (voir l'appendice A). Il tiendrait notamment compte des conséquences des investissements proposés sur l'ensemble de la dette directe et indirecte du secteur public. En s'assurant que des méthodes appropriées d'évaluation des investissements sont employées et en examinant le bien-fondé des hypothèses sur lesquelles s'appuient les prévisions de recettes, cet organisme jouerait en quelque sorte le rôle d'un prêteur ou d'un investisseur du secteur privé. Comme dans ce secteur, la responsabilité en regard des résultats de ces investissements reviendrait non pas au prêteur mais à la direction et au conseil d'administration de l'entreprise en cause.

Nous proposons que les projets d'investissement devant servir à la réalisation d'objectifs non commerciaux soient soumis au ministre compétent. L'évaluation des investissements proposés devrait logiquement s'inscrire dans le cadre d'un examen plus vaste des objectifs et des options de politiques, tâche qui revient logiquement au ministre ayant la responsabilité globale du domaine d'activité concerné. Dans le système que nous préconisons, l'organisme d'examen des investissements servirait essentiellement de premier guichet où les dirigeants des entreprises publiques présenteraient leurs propositions d'investissement. Un projet rejeté sur la base de critères commerciaux pourrait tout de même être soumis au ministère compétent qui l'évaluerait en fonction de toute autre option concurrente. Le gouvernement participerait ainsi plus étroitement à la planification des projets non commerciaux, et les ministres assumeraient dans ce cas une bonne partie de la responsabilité des résultats obtenus.

9.4 Nous recommandons qu'un organisme rattaché à l'un des principaux ministères de gestion du gouvernement devienne responsable de l'approbation de toutes les propositions d'investissement commercial des entreprises publiques relevant de la compétence de ce gouvernement. L'organisme évaluerait les diverses propositions en se basant sur des critères commerciaux, notamment en faisant intervenir le coût d'opportunité du capital approprié. Les propositions jugées inacceptables sur la base de critères commerciaux, mais qui pourraient servir à la réalisation d'autres objectifs, seraient référées au ministre compétent en vue d'être étudiées dans un cadre de politiques plus général.

Ces mesures favoriseront un partage plus rationnel des responsabilités, tant entre le gouvernement et les entreprises publiques qu'entre les divers organes du gouvernement. Elles réduiraient au minimum l'intervention ministérielle dans les décisions commerciales de ces sociétés. En revanche, les ministres seraient directement associés aux projets d'investissement reliés à la réalisation d'objectifs de politiques particuliers. Au sein du gouvernement, il serait plus facile d'éviter les conflits qui naissent du fait que des personnes qui ont pris part à la décision initiale se retrouvent par la suite avec la responsabilité du contrôle postdécisionnel. Il est tout simplement nécessaire de voir à ce que ce contrôle soit confié à un ministère central du gouvernement, et non pas au ministère d'exécution ayant la responsabilité des décisions d'investissement de nature non commerciale. Il y a peut-être lieu de séparer complètement le contrôle prédécisionnel du contrôle postdécisionnel, et de faire en sorte que la tâche d'évaluer les résultats obtenus ne revienne pas aux personnes responsables de

l'approbation des propositions d'investissement commercial. Le risque de conflit est toutefois beaucoup moins grand dans ce cas. Et les économies que l'on pourrait réaliser au chapitre de la collecte et de l'évaluation des données seraient sans doute assez importantes pour justifier une fusion de ces deux fonctions au sein d'un même organisme central.

Indicateurs de rendement

En mettant l'accent sur le contrôle postdécisionnel, il importe de concevoir des mesures visant à assurer que les dirigeants des sociétés d'État représenteront convenablement les intérêts des actionnaires. Le conseil d'administration exercera lui-même une certaine surveillance sur la direction de l'entreprise, et c'est à ce niveau que le gouvernement devrait aller chercher les renseignements dont il a besoin. Le gouvernement peut recourir à ses propres indicateurs de rendement pour voir si le conseil d'administration exerce l'influence qui convient sur la direction et s'acquitte bien, de façon générale, des responsabilités qui lui ont été confiées.

Les indicateurs les plus utiles sont ceux qui portent sur les résultats globaux des décisions prises plutôt que sur les mécanismes qui ont engendré ces résultats. Si on peut trouver des indicateurs aussi significatifs que les diverses mesures du taux de rendement employées dans l'entreprise privée, le contrôle devient alors plus simple et moins coûteux. Ce dont on a besoin sur ce plan est un système d'informations qui peut s'adapter aux fonctions non commerciales des entreprises publiques et qui permet de comparer le rendement global de ces entreprises à celui des entreprises privées exerçant le même genre d'activité. Il sera parfois difficile, cependant, de tenir compte d'une manière satisfaisante des activités non commerciales d'une entreprise. Ainsi, lorsque les fonctions commerciales et non commerciales utilisent les mêmes moyens de production, il est généralement très difficile de répartir les coûts entre les deux activités. Dans ce cas, il sera nécessaire d'employer, en plus des mesures globales de rendement, des indicateurs plus spécifiques, susceptibles de mettre en évidence l'efficience de certains aspects particuliers des activités de l'entreprise.

Supposons d'abord qu'une ligne de démarcation claire puisse être tracée entre les volets commercial et social des opérations d'une entreprise, et que le problème de répartition des coûts ne se pose pas. (C'est probablement ainsi que se présente la situation d'un certain nombre d'entreprises publiques auxquelles ont été confiées des responsabilités sociales passablement distinctes.) On peut dans ce cas examiner séparément les activités commerciales et non commerciales. Le rendement commercial de l'entreprise peut être évalué en fonction du taux de rendement réalisé avant impôts (c'est-à-dire en excluant les subventions) sur l'ensemble du capital. Le numérateur de cette expression devrait comprendre les frais d'intérêt et être rajusté pour tenir compte de certains coûts réels qui pourraient ne pas être comptabilisés dans les livres de l'entreprise (résultant des diverses subventions en nature qui auraient été reçues) ainsi que des recettes qui peuvent ne pas avoir été perçues (par exemple, si la société est tenue de vendre à des prix inférieurs aux prix du marché)[8]. On peut juger de la performance d'une entreprise sur le plan commercial en comparant son taux de rendement à celui d'entreprises privées ayant les mêmes caractéristiques (là encore, avant impôts) et au coût d'opportunité du capital qui s'applique dans les circonstances. Un faible taux de rendement peut s'expliquer par une conjoncture économique médiocre, mais si le rendement d'une entreprise publique est toujours inférieur à celui des entreprises privées ainsi qu'au coût d'opportunité du capital, on peut être en droit de s'interroger sur la qualité du travail des gestionnaires et de la surveillance exercée par le conseil d'administration.

L'évaluation des activités non commerciales est plus complexe. Il est généralement impossible de mettre au point un indicateur unique qui permette de juger dans quelle mesure les objectifs liés aux politiques gouvernementales ont été atteints, bien qu'un certain nombre de suggestions intéressantes aient éte faites dans certains secteurs. Ainsi, le rendement des établissements d'enseignement a été mesuré dans une étude par le nombre de diplômés, pondéré qualitativement en fonction de la valeur marchande des différents diplômes, définie par le salaire de départ des diplômés[9]. Mais de tels indicateurs isolés peuvent ne pas rendre compte de manière satisfaisante de tous les aspects importants d'une activité liée à la politique publique, et ils peuvent induire en erreur les dirigeants d'une entreprise[10]. En règle générale, il sera nécessaire de mesurer la réalisation des objectifs non commerciaux par une combinaison d'indicateurs dont chacun décrira une facette particulière de la qualité et de la quantité de services fournis. Pour évaluer la performance en regard de tels objectifs sociaux, on doit examiner le coût de prestation d'un niveau et d'une qualité donnés de services. Dans certains cas, il sera possible de comparer les coûts assumés par l'entreprise publique à ceux d'entreprises privées ou d'autres entreprises publiques exerçant la même activité. Il importera également d'examiner l'évolution des coûts de production dans le temps et de tenter de déterminer si, et dans quelle mesure, les initiatives prises par les dirigeants de l'entreprise ont permis de réduire la hausse des coûts.

Lorsque les volets commercial et social de l'activité d'une entreprise ne peuvent être clairement séparés, il importe de disposer d'un système de contrôle un peu plus élaboré. Bien qu'il demeure important d'avoir une

mesure globale du taux de rendement du capital et de suivre la réalisation des divers objectifs non commerciaux au moyen d'un ensemble approprié d'indicateurs, ces données ne sont pas en soi très révélatrices en raison de la difficulté de préciser quels sont les coûts liés aux responsabilités sociales de l'entreprise. On ne pourra établir avec certitude si le taux de rendement plus faible de l'entreprise publique est entièrement attribuable à ses fonctions non commerciales ou s'il faut y voir en partie le résultat d'une moins grande efficience. En outre, si l'on ne dispose pas de renseignements sur les ressources consacrées à la réalisation des objectifs afférents à la politique gouvernementale, il est impossible de déterminer si le niveau et la qualité de la production sont raisonnables. Dans ces circonstances, il faudra se livrer à un examen plus détaillé des diverses activités et opérations pour évaluer le rendement de l'entreprise[11]. Les ratios intrants/extrants dans les divers secteurs d'activité de l'entreprise peuvent, par exemple, être comparés à ceux d'autres entreprises et l'on pourra ainsi établir si les niveaux de productivité atteints sont satisfaisants[12]. On peut également vérifier l'efficacité de tout système de contrôle interne, tout comme on peut faire un examen des frais d'administration, notamment ceux qui peuvent procurer certains avantages aux gestionnaires, comme les frais encourus pour l'aménagement des locaux, les déplacements et les activités de représentation, en vue de déceler tout abus.

Le contrôle détaillé qu'exigent la mesure du rendement en regard des politiques visées par l'État et l'évaluation de la performance d'ensemble de l'entreprise doit s'exercer d'une manière sélective et avec le souci de minimiser les coûts qui en découlent – ceux assumés par le gouvernement ou les coûts encourus par l'entreprise pour répondre aux demandes de renseignements des autorités. Dans certains cas, l'information que l'entreprise produit elle-même sur quelques-uns des aspects pertinents du rendement peut être insuffisante et il faudra, par conséquent, songer à recueillir des données supplémentaires. Dans d'autres cas, les renseignements communiqués par l'entreprise peuvent ne pas être en soi significatifs si on ne peut les comparer à des ratios ou des tendances caractéristiques d'autres entreprises exerçant des activités semblables. Des experts-conseils qui connaissent à fond l'industrie ou le secteur en cause seront sans doute mieux en mesure d'effectuer de telles analyses comparatives. Mais en raison du coût élevé qu'entraînent la collecte de nouvelles données et la réalisation à contrat d'études comparatives détaillées, il n'y aura lieu d'y recourir qu'occasionnellement. Le système de contrôle doit viser essentiellement à mettre en place toute une série de « points de vérification » qui auront pour effet de décourager toute négligence de la part de la direction de l'entreprise.

Récompenses et pénalités

Les mécanismes de récompenses et de pénalités sont au nombre des facteurs qui incitent les gestionnaires à rechercher le meilleur rendement possible et ils constituent un élément essentiel d'un système de contrôle efficace. Un système d'incitation idéal ferait coincider les objectifs visés par les gestionnaires de l'entreprise avec ceux du gouvernement; les récompenses et les pénalités seraient telles que les cadres ne pourraient faire autre chose que de se consacrer entièrement à la réalisation des objectifs fixés. La mise en œuvre d'un ensemble de mesures d'incitation liées au rendement présente cependant toutes sortes de difficultés.

Dans les ouvrages économiques, on s'est beaucoup intéressé – en théorie – à la possibilité d'instituer des mécanismes d'incitation pour les entreprises publiques ainsi que les monopoles réglementés[13]. Dans les modèles étudiés, la rémunération des gestionnaires a été reliée tantôt aux bénéfices tantôt aux réductions de coûts, ou encore à des indicateurs de bien-être plus généraux. Les résultats de ces études ne sont pas encourageants. Lorsqu'on passe en revue les mécanismes qui sont tour à tour préconisés, on en vient à la conclusion qu'il ne serait possible d'inciter les gestionnaires à déployer les efforts voulus en vue de maximiser le rendement qu'en leur permettant de s'approprier presque tous les gains éventuels[14]. Une telle approche se révélerait donc peu pratique. D'autres études ont porté sur les problèmes susceptibles de se poser lorsque les gouvernements ne disposent pas des données nécessaires sur le rendement et sont forcés de lier les montants versés à titre d'incitation aux mouvements d'indicateurs très approximatifs. Les dirigeants de l'entreprise peuvent être tentés dans ces circonstances de faire ressortir des résultats qui leur sont avantageux, mais qui ont très peu à voir avec les objectifs assignés à l'entreprise par le gouvernement[15].

Bien que les efforts faits en vue de mettre au point un système simple de stimulants autour duquel auraient pu s'articuler les mécanismes de contrôle se soient avérés décevants, il n'y a pas lieu de renoncer à incorporer des modalités de récompenses et de pénalités à un cadre général de contrôle. Récompenses et pénalités devraient être liées à la performance de l'entreprise dans ses activités commerciales et ses diverses fonctions non commerciales (en pondérant peut-être en fonction de l'importance relative que le gouvernement attache aux divers objectifs), et être fonction également du soin que mettent les cadres à améliorer le rendement de l'entreprise en longue période[16]. Lorsque les dirigeants d'une entreprise sont nommés pour des périodes relativement courtes ou indéfinies, on peut craindre que soient négligées les initiatives susceptibles de produire des résultats à plus long terme. Afin d'éliminer cet élément de

distorsion possible, l'évaluation du rendement des cadres devrait comporter un jugement sur les efforts consacrés à des aspects tels que la planification intégrée à long terme, la préservation du capital ou du patrimoine de l'entreprise, les activités de recherche et de développement, et les programmes de formation.

Les récompenses et les pénalités peuvent prendre diverses formes, qu'il s'agisse de promotions ou de rétrogradations, de primes et de hausses de traitement ou d'autres avantages accessoires. On connaît encore mal l'incidence pratique de diverses mesures et c'est là un domaine où il y aurait lieu d'expérimenter davantage. Les régimes de paiements conditionnels offrent certaines possibilités, mais ils doivent être conçus de manière que le versement de la prime au cours des années subséquentes ne dépende pas uniquement d'améliorations cumulatives du rendement. Dans ce type de régime, l'attrait de la prime que l'on pourrait recevoir cette année est en partie neutralisé par le fait qu'une amélioration immédiate du rendement rendra d'autant plus difficile l'obtention de la même prime au cours des années qui suivront[17]. Un bon régime devrait prévoir la possibilité de gains salariaux successifs, aussi longtemps que le rendement continue à s'améliorer. Pour éviter qu'un tel régime d'incitation ne devienne trop généreux avec le temps, aucune prime ne devrait être versée à moins que le rendement n'atteigne un certain seuil, et les primes ne devraient pas être majorées tant que l'on n'aura pas réussi à relever le rendement d'une certaine valeur minimum.

La nomination et la reconduction du chef de la direction, tout comme la détermination du niveau de la rémunération des membres de la direction sont des prérogatives du conseil d'administration. Le gouvernement devrait établir des lignes directrices au chapitre de la rémunération des cadres supérieurs, mais cela ne devrait pas empêcher les conseils d'administration de structurer la rémunération des membres de la direction de manière à les inciter constamment à fournir un rendement élevé.

L'évaluation des objectifs non commerciaux

La mise au point de modalités permettant de faire une évaluation complète des objectifs commerciaux des entreprises publiques représente un élément important du modèle de contrôle que nous proposons. Même si nous estimons que certains domaines décisionnels s'accommoderaient d'une réduction de l'intervention ministérielle, l'évaluation des activités non commerciales commande une attention accrue et plus systématique de la part des responsables des politiques. Cet élément du système de contrôle vient compléter et prêter appui à deux autres éléments du même système. L'« énoncé des objectifs » tiendra compte des résultats de l'évaluation des politiques; il sera, par conséquent, révisé en fonction des changements d'orientation découlant d'une réévaluation des coûts et des avantages qu'il y a à poursuivre certains objectifs particuliers en matière de politique publique. De plus, le processus d'évaluation constitue un « filet de sécurité » important pour le système de contrôle. Même s'il y a des sources importantes de gaspillage et d'inefficience qui parviennent à échapper à toute détection, les ministres peuvent au moins être sûrs que le prix payé pour la réalisation des objectifs non commerciaux demeure raisonnable. En d'autres termes, ils sauront que certaines activités des entreprises publiques peuvent être justifiées en fonction de leurs préférences et des solutions de rechange qui s'offrent. On devrait ainsi procéder à une évaluation détaillée avant de créer une entreprise publique ou de fixer un nouvel objectif en matière de politique publique, tout comme on devrait en faire à intervalles réguliers par la suite.

Les problèmes que posent l'évaluation d'une nouvelle proposition et la réévaluation d'une activité non commerciale existante sont très différents. Dans ce dernier cas, on disposera de données pour juger de l'efficacité de l'entreprise publique et se faire une idée des coûts encourus. Bien qu'il puisse être impossible de distinguer les coûts afférents à des activités liées à des politiques particulières, l'écart entre le coût d'opportunité du capital et le taux de rendement réalisé par l'entreprise fournira une indication du coût d'utilisation de cet instrument d'intervention. Cet écart comprendra les coûts attribuables au gaspillage et à l'inefficience. Il fournira en quelque sorte un coût global en regard de l'ensemble des politiques poursuivies par l'intermédiaire de l'entreprise.

Il sera plus difficile d'estimer les coûts d'une initiative qui n'en est qu'à l'étape du projet. Lorsque l'activité proposée exige de nouvelles installations et un ensemble distinct de « facteurs de production », on devrait pouvoir établir une prévision raisonnablement précise des coûts. Lorsque les résultats escomptés sur le plan des politiques sont combinés à d'autres biens ou services, il devient plus ardu dans bien des cas d'évaluer les coûts supplémentaires à assumer. Malgré ces difficultés, il importe de s'efforcer de déterminer l'incidence d'une activité projetée sur le rendement prévu de l'entreprise[18].

L'évaluation des activités non commerciales comporterait un certain nombre d'étapes. Il conviendrait d'abord de déterminer le bien-fondé de l'activité en question. Il pourra s'agir de mettre explicitement en balance les coûts et les avantages, si ces derniers peuvent être évalués. D'une manière plus générale, cela reviendra à comparer l'activité proposée à d'autres projets concurrents dans le cadre du processus budgétaire. Pour

que cette étape se révèle efficace, il importe de se faire une bonne idée des coûts en cause. Toute activité qui ne produit pas un rendement équivalent au coût d'opportunité du capital reçoit en fait une subvention de l'État. On doit prendre en considération les coûts que représente pour le trésor public une activité qui, bien que rentable, n'engendre pas un taux de rendement économique, ou encore une activité non rentable qui est financée par le biais d'une activité rentable. Un système d'évaluation fondé sur le processus budgétaire ne tiendrait pas compte de ces aspects importants au chapitre du financement et serait sérieusement déficient. L'examen des budgets doit être complété par une procédure d'évaluation des avantages relatifs des activités qui comportent des coûts non directement pris en compte dans les budgets. Lorsqu'on s'en remet au processus budgétaire, il est également important que les coûts soient imputés au bon secteur d'activité, dans la bonne enveloppe. Ainsi, si la fabrication d'avions est soutenue pour les besoins de la défense, les coûts en cause devraient être mis en balance avec les autres projets qui se disputent les crédits affectés à la défense.

En deuxième lieu, il faudrait étudier quelles sont les autres politiques qui pourraient servir à la réalisation de l'objectif visé. Il se peut qu'il y ait d'autres moyens présentant un ratio coût-efficacité plus intéressant que l'entreprise publique. Par exemple, un certain nombre de possibilités s'offrent à un gouvernement qui est préoccupé par les conséquences d'une pénurie éventuelle de gaz pour les consommateurs : il peut demander au service public qui s'occupe de la distribution du gaz de maintenir des stocks plus importants; il peut mettre au point des mesures de conservation d'urgence; enfin, il peut aussi encourager les gros consommateurs à se doter d'installations qui leur permettraient d'utiliser d'autres sources d'énergie. L'imposition d'un fardeau supplémentaire à l'entreprise publique n'est qu'une façon parmi d'autres de résoudre le problème, et ce n'est pas nécessairement la plus avantageuse[19].

Après avoir opté pour une politique particulière, on peut encore avoir la possibilité de choisir entre l'entreprise publique et l'entreprise privée. La troisième étape du processus d'évaluation comporterait un examen de la possibilité de soumettre l'entreprise publique à la concurrence d'entreprises privées ou d'autres producteurs du secteur public. Par exemple, le gouvernement pourrait en venir à la conclusion qu'un service aérien subventionné est le meilleur moyen de satisfaire les besoins de certaines collectivités éloignées en matière de transport, sur la base du ratio coût-efficacité. Pour déterminer de quelle façon ce service sera fourni, il y aurait lieu de comparer les estimations du fardeau qui serait éventuellement imposé à l'entreprise publique à des propositions venant du secteur privé, précisant le montant des subventions publiques requises pour offrir le service en question. Bien qu'en théorie, l'existence d'une entreprise publique soit une indication à l'effet que le recours à l'entreprise privée dans un cadre concurrentiel n'est pas une solution viable, en pratique, les entreprises publiques sont engagées dans de nombreuses activités qui se prêtent très bien au recours à l'entreprise privée par voie de contrat. La concurrence qu'engendre un appel au marché peut imposer une discipline des plus souhaitables aux entreprises publiques, et il importe de demeurer à l'affût des possibilités qui s'offrent à cet égard.

La dernière étape du processus d'évaluation consisterait à tenter de préciser les dimensions quantitative et qualitative de l'activité non commerciale envisagée. La mesure selon laquelle le gouvernement devra intervenir dans les décisions de l'entreprise publique devrait être déterminée par la place qu'occupent les jugements politiques relativement aux décisions d'ordre technique. Dans le cas, par exemple, d'une compagnie aérienne du secteur public appelée à desservir certaines régions pour des raisons « sociales », un degré élevé de direction s'impose. Les cadres de l'entreprise publique seront le mieux en mesure d'estimer les coûts associés à différents niveaux et à différentes qualités de service, mais l'évaluation des avantages correspondants et du seuil au-delà duquel de nouvelles améliorations du service ne sont plus justifiées requiert un jugement politique. La situation est très différente dans le cas d'un objectif comme celui de l'exploration des ressources énergétiques non classiques, car des considérations d'ordre technique entrent en jeu au moment d'établir la nature précise des activités à entreprendre. La dernière étape de l'évaluation ne sera donc nécessaire que dans la mesure où les préférences politiques devraient entrer directement dans la détermination des activités spécifiques qui seront confiées aux entreprises publiques.

9.5 Nous recommandons qu'on procède à une évaluation complète avant de créer une entreprise publique ou d'assigner un nouvel objectif en matière de politique à une société déjà établie, et qu'on le fasse à intervalles réguliers par la suite. Le processus d'évaluation devrait viser à :

a) délimiter l'objectif poursuivi en matière de politique dans le cadre des contraintes de toute sorte qui pèsent sur les ressources de l'État; et

b) comparer les divers instruments disponibles pour réaliser l'objectif poursuivi.

De plus, le processus d'évaluation devrait chercher à établir un niveau de coûts acceptable pour une activité particulière, en tenant compte non seulement des subventions directes, mais aussi des subventions implicites qui ne sont habituellement pas prises en compte dans le cadre de l'examen des budgets.

Les réformes institutionnelles

Les sociétés de portefeuille

Une société qui peut servir de tampon entre les entreprises à vocation opérationnelle et le gouvernement représente un élément de protection manifestement utile contre la menace d'une intervention excessive de la part du gouvernement. Par exemple, la Corporation de développement des investissements du Canada (CDIC) offre un cadre unique tant au gouvernement qu'aux entreprises engagées dans l'exploitation, en visant à simplifier la tâche du premier en matière de direction et celle des entreprises concernées pour ce qui est de rendre des comptes. Elle a permis de tenter, d'une part, de définir les choix qui s'offrent au gouvernement et, d'autre part, de traduire les décisions gouvernementales dans des termes qui ont une signification opérationnelle pour les gestionnaires des diverses entreprises d'exploitation[20].

L'insertion d'un palier additionnel de contrôle dans le système comporte un prix, et ce prix doit être comparé aux gains que peut procurer l'existence d'un organe intermédiaire qui assume une partie des tâches de « gestion » du gouvernement. Si certaines des tâches traditionnelles du gouvernement en matière de contrôle et de direction sont assignées à la société de portefeuille, on se retrouve avec le problème d'exercer un contrôle sur les contrôleurs. Les difficultés qui se posent aux représentants du gouvernement qui ont pour tâche de surveiller la société de portefeuille peuvent être particulièrement épineuses lorsque les indicateurs commerciaux relativement simples ne constituent pas une mesure significative du rendement. Lorsque les transactions entre les diverses entreprises ont une certaine importance, il sera probablement plus difficile qu'auparavant d'évaluer le rendement individuel des entreprises d'exploitation.

Les avantages de la création d'une société de portefeuille qui prend en charge des fonctions ordinairement imparties à la direction et au conseil d'administration d'une entreprise ne sont, encore une fois, pas évidents. On pourrait s'attendre à ce qu'il y ait, dans un tel cas, des tensions appréciables entre la direction des entreprises d'exploitation et celle de la société de portefeuille; l'expérience des pays européens à cet égard nous indique qu'il s'agit là, en effet, d'un problème de taille[21]. Bien qu'il puisse être avantageux de soustraire d'importantes sphères décisionnelles à une direction et à un conseil d'administration trop faibles ou incompétents, la solution à adopter en pareilles circonstances n'est pas de créer une société de portefeuille mais de procéder à une réforme des échelons supérieurs de l'entreprise d'exploitation.

Une variante du modèle de la société de portefeuille a été proposée en 1976 dans une étude du U.K. National Economic Development Office (NEDO)[22]. La proposition consistait à établir des « conseils de politiques » qui auraient eu pour mandat de surveiller les activités des entreprises dans les industries nationalisées. Ces conseils devaient être des organes permanents, formés de représentants de chacun des principaux groupes d'intérêts et de quelques hauts fonctionnaires. Ils devaient disposer de leur propre personnel de soutien et se voir confier un certain nombre de fonctions « gouvernementales », dont la définition des objectifs des entreprises, l'approbation des plans et le contrôle de la performance. Le problème classique d'exercer un contrôle sur le contrôleur, que soulève la société de portefeuille, ne se pose pas dans ce cas, le caractère représentatif des conseils de politiques et les négociations préalables à la prise des décisions devant conférer à celles-ci un haut degré d'acceptation et de légitimité.

Cette proposition est intéressante, bien que l'on puisse s'interroger sur la valeur pratique de créer ce qui constitue essentiellement des mini-gouvernements en vue de diriger et de contrôler les sociétés d'État. Il n'est pas étonnant, par conséquent, que la recommandation du NEDO n'ait pas été retenue dans le subséquent Livre blanc du gouvernement britannique sur les industries nationalisées, paru en 1978[23].

L'expérience des pays européens vient alimenter les doutes au sujet du rôle que peut effectivement jouer une société de portefeuille publique dans un système général de contrôle[24]. Les avantages procurés par ces organismes semblent provenir surtout de leur contribution à la solution de certains problèmes communs. Les sociétés de portefeuille peuvent permettre de faire des économies sur le plan de la prise de décision, ainsi que des gains par suite d'une meilleure coordination des activités des entreprises. Mais elles n'ont pas réussi à atténuer de manière notable les tensions qui existent entre les gouvernements et la direction des sociétés d'État. La seule exception partielle à cette règle est Statsforetag – une société de portefeuille appartenant à l'État suédois – bien que la réussite dans ce cas doive être jugée dans le contexte du système fructueux de consensus qui est en place dans ce pays.

Les sociétés de portefeuille peuvent jouer un rôle utile dans certains cas, mais elles ne constituent pas l'instrument que nous recherchons pour contrer les pressions qui risquent de nuire à la mise en place d'un régime efficace d'imputabilité pour les entreprises publiques. Une société de portefeuille empiétera inévitablement sur le rôle du conseil d'administration. Nous sommes d'avis que l'établissement de conseils d'administration forts offre une meilleure perspective de solution au problème du contrôle dans les entreprises publiques.

Surveillance du législateur

Le Parlement fédéral et les assemblées législatives provinciales peuvent jouer un rôle important dans le processus de contrôle – rôle qui procède naturellement de leur responsabilité générale en matière de surveillance des activités du pouvoir exécutif. Dans une large mesure, les préoccupations au sujet de l'insuffisance des renseignements dont dispose le Parlement ont été à l'origine de réformes récentes au niveau fédéral. La Loi fédérale sur l'administration financière va beaucoup plus loin que les lois de la plupart des provinces dans la reconnaissance du droit du législateur d'être consulté et informé. Nous appuyons entièrement l'esprit de la législation fédérale et nous incitons les provinces à s'inspirer des dispositions de la partie XII de la Loi sur l'administration financière qui prévoient :

- l'autorisation du Parlement pour la création, l'acquisition, la cession ou la dissolution de sociétés d'État mères, ainsi que pour les modifications importantes apportées à l'objet ou aux buts d'une société;

- le dépôt des directives ministérielles communiquées à une société;

- le dépôt de rapports annuels élargis présentant non seulement les résultats financiers, mais aussi d'autres renseignements indiquant la mesure selon laquelle la société a atteint ses objectifs pour l'année financière.

Aussi appropriées et importantes que soient ces dispositions, elles ne garantiront pas pour autant que le législateur pourra exercer une surveillance efficace. Les membres de la législature devront porter leur regard au-delà des renseignements que renferment les documents déposés pour comprendre les facteurs qui ont influé sur les résultats de l'entreprise. Ils devront également pousser leur recherche afin d'établir si les règles et procédures en vigueur sont observées et si les conditions nécessaires au fonctionnement d'un système d'imputabilité et de contrôle efficaces existent dans des situations particulières. À nos yeux, la clé d'une surveillance législative plus efficace tant de la part du gouvernement fédéral que des provinces réside dans un recours accru à des comités législatifs spécialisés.

La capacité des élus d'exercer une certaine influence a été restreinte dans le passé par l'existence de règles rigoureuses de disciplines de parti[25]. Le système de partis a aussi réduit le rôle et l'efficacité des comités parlementaires. Il y a cependant des exceptions notables à cet égard. Nous avons fait mention précédemment de la contribution du comité spécial qui suit les activités d'Hydro-Ontario et de celle du comité permanent des sociétés de la Couronne de la législature de la Colombie-Britannique. Au niveau fédéral, on peut citer en exemple de ce qui peut être réalisé sur ce plan le travail de la demi-douzaine de « groupes de travail » parlementaires qui ont été créés après l'élection de 1980. Ces exemples et d'autres encore illustrent le fait que des comités législatifs peuvent aborder certaines questions dans un esprit non partisan, lorsque ces questions ne sont pas d'une importance capitale pour le maintien du gouvernement. Il importe de reconnaître que la vigilance du législateur contribue en définitive à conférer une légitimité aux mesures prises par le gouvernement. Pour leur part, les membres des comités parlementaires doivent faire preuve de prudence et admettre que leur efficacité est fonction de leur capacité de faire abstraction des questions politiques sur lesquelles les positions des partis sont bien tranchées.

Au Royaume-Uni, des comités spéciaux sont chargés de surveiller les activités des principaux ministères, ainsi que des industries nationalisées qui relèvent de ceux-ci. L'expérience de ces comités est fort révélatrice :

> Les comités regroupent des représentants de tous les partis avec une majorité de membres du parti ayant la plus forte représentation à la Chambre, mais ils veillent à trouver un terrain d'entente qui puisse convenir à toutes les tendances de l'éventail politique; ce point commun se trouve généralement dans le fait de critiquer à un niveau détaillé les activités du pouvoir exécutif et sa capacité de mettre en oeuvre les politiques. Il serait inhabituel pour un comité d'avoir des vues tranchées opposées à la politique du gouvernement, car les députés admettent que les gouvernements se doivent d'avoir des politiques générales qu'ils s'efforcent d'appliquer. Un comité spécial sera probablement plus intéressé de savoir si une politique donnée produit les résultats escomptés, si les objectifs et les buts des politiques ont une certaine cohérence et si les diverses politiques sont appliquées de la manière la plus souhaitable possible. Certains rapports émanant de comités spéciaux sont de très haut calibre; ils constituent une mine de renseignements sur la façon dont le pouvoir exécutif s'acquitte de ses tâches et leurs conclusions sont des plus utiles[26].

L'expérience du Royaume-Uni présente encore plus d'intérêt en regard de la création récente, au palier fédéral, de 28 comités permanents chargés de suivre les activités des ministères et des organismes du gouvernement. Ces comités peuvent entreprendre des enquêtes indépendantes sur les activités des ministères et des sociétés d'État qui relèvent des ministères qu'ils sont appelés à surveiller. Ils disposent d'un personnel et d'un budget, et on s'attend à ce qu'ils puissent examiner les activités des ministères et des sociétés d'État d'une façon non partisane et professionnelle. Cette réforme du système des comités de la Chambre des communes a été mise en œuvre à titre expérimental et doit faire l'objet d'une évaluation à la fin de la présente année.

Que les comités de la législature soient constitués en fonction de l'organisation du gouvernement, comme au palier fédéral, ou qu'il s'agisse de comités permanents spéciaux chargés d'étudier les activités de l'ensemble des entreprises publiques, comme en Saskatchewan et (dans le passé) en Colombie-Britannique, il importe de leur fournir les éléments qui leur permettront de fonctionner efficacement. Les membres des comités devraient être nommés pour toute la durée d'une législature de manière à pouvoir acquérir les connaissances et les compétences nécessaires dans le domaine d'activité assigné au comité. Celui-ci doit disposer d'un personnel spécialisé compétent et d'un budget suffisant. Il doit avoir accès aux renseignements disponibles et avoir le pouvoir de convoquer les représentants des sociétés d'État du gouvernement pour les besoins des enquêtes qu'il mène. Comme un comité devra examiner des données détaillées qui, si elles étaient rendues publiques, pourraient nuire aux activités commerciales des entreprises en cause, il y aurait lieu de tenir des séances à huis clos. Dans le passé, les membres des comités ont eu tendance à préférer les séances publiques, mais celles-ci n'ont pas fourni le cadre le plus propice à des enquêtes sérieuses. Lors des séances à huis clos, on a constaté que l'atmosphère était plus détendue et favorisait davantage la coopération. Au cours de ces séances, les députés participants cherchent moins à attirer l'attention et s'efforcent plus d'exercer la fonction de surveillance que nécessite un gouvernement affirmatif[27].

La vérification des entreprises publiques

Le rôle des vérificateurs fédéraux et provinciaux s'est élargi de manière appréciable ces dernières années. En plus de veiller à garantir que les crédits votés par le législateur servent aux fins prévues et que les comptes publics traduisent bien la réalité, les vérificateurs généraux se préoccupent de plus en plus aujourd'hui de vérifier que le public « en obtienne pour son argent ». Au fédéral, la Loi sur le Vérificateur général a été modifiée suite aux recommandations présentées par un comité de révision indépendant créé en 1973; c'est ainsi que le Vérificateur général doit maintenant attirer l'attention sur les cas où « des sommes d'argent ont été dépensées sans égard à l'économie ou à l'efficience, ou des procédures satisfaisantes n'ont pas été établies pour mesurer et faire rapport sur l'efficacité des programmes dans les cas où elles peuvent convenablement et raisonnablement être mises en œuvre »[28]. Les vérificateurs généraux de certaines provinces ont également un mandat étendu en matière de vérification, bien que les lois n'aient généralement pas été modifiées pour inclure des vérifications sur la valeur des biens et services produits avec les fonds publics affectés aux sociétés de la Couronne provinciale.

Malgré l'intérêt croissant que l'on porte à la vérification intégrée, les opinions sur la valeur et la contribution de cet élément du système de contrôle diffèrent largement. D'aucuns voient dans ce type de vérification un élément clé de contrôle qui pourrait garantir que la politique du gouvernement est appliquée de manière sûre et efficiente[29]. D'autres ont fait valoir le manque de principes généralement reconnus dans ce genre de vérifications, ainsi que la difficulté de s'entendre sur une définition pratique et acceptable du terme « efficacité ». Aux yeux d'un observateur, la vérification intégrée paraît aussi éloignée de la vérification financière que les conjectures « éclairées » peuvent l'être de mesures effectuées par des spécialistes. L'emploi du terme « vérification » donne une connotation professionnelle à cette activité dont les fondements n'en demeurent pas moins incertains[30].

Pour notre part, nous sommes d'avis que les vérifications visant à déterminer la valeur reçue en contrepartie des fonds dépensés constituent un outil qui pourrait éventuellement jouer un rôle utile dans la solution du problème complexe que pose le contrôle des entreprises publiques. Il est indiqué de procéder périodiquement à des évaluations indépendantes des systèmes de gestion et des mécanismes de contrôle des sociétés d'État. On doit en même temps reconnaître que les vérifications intégrées ne peuvent présenter le degré de fiabilité et de crédibilité des vérifications classiques. Dans le cas des vérifications intégrées, la place qui revient aux jugements subjectifs est beaucoup plus grande; il en va de même des possibilités d'erreur. Il est donc important d'interpréter avec une certaine prudence les résultats des vérifications intégrées. Les méthodes et les critères adoptés par le vérificateur devraient pouvoir être eux-mêmes soumis à la critique et remis en question. Et les conclusions du vérificateur devraient être interprétées à la lumière des explications fournies par les gestionnaires et en fonction des autres données qui ont pu être recueillies par le gouvernement ou par un comité législatif.

En plus de constituer un mécanisme de contrôle pour les ministres ou l'appareil législatif, la vérification intégrée peut jouer un rôle appréciable dans le système de contrôle interne d'une entreprise publique. Le conseil d'administration fera occasionnellement appel à des vérificateurs et à des experts-conseils de l'extérieur afin de s'assurer que des systèmes adéquats d'information de gestion et de contrôle ont été mis en place et que des pratiques de gestion acceptables sont généralement suivies. De tels examens aideront le conseil d'administration à bien s'acquitter de la responsabilité qui lui incombe de surveiller la direction de l'entreprise.

Dans la loi fédérale actuelle, les fonctions de contrôle interne et externe sont réunies. Une vérification intégrée, aussi appelée « examen spécial », doit être effectuée au

moins à tous les cinq ans pour les sociétés d'État mères et leurs filiales en propriété exclusive. Le rapport des vérificateurs est destiné au conseil d'administration de la société en cause. De plus, les vérificateurs des sociétés énumérées à la partie I de l'annexe C peuvent, s'ils le jugent souhaitable, porter les résultats de leur examen à la connaissance du ministre compétent et du Parlement.

À notre avis, il importe de faire une distinction plus nette en ce qui concerne le recours à des vérifications intégrées à des fins de contrôle interne et de contrôle externe. Ici comme ailleurs, il est bon de respecter le rôle et les responsabilités du conseil d'administration, qui doit être libre de déterminer quelle est la meilleure façon de s'acquitter de ses tâches. Le conseil est l'organe qui est le plus en mesure de juger de la nécessité de faire exécuter une vérification spéciale dans le cadre des modalités de contrôle interne.

Par ailleurs, la loi fédérale actuelle fait un certain nombre de distinctions qui, à nos yeux, ne sont pas très significatives et réduisent l'utilité de la vérification intégrée comme mécanisme de contrôle externe. Nous songeons en particulier au traitement différent dont font l'objet les sociétés énumérées aux parties I et II de l'annexe C. Comme nous l'avons signalé, les activités des sociétés de la partie II sont dans la plupart des cas soutenues par des subventions publiques, bien que celles-ci aient un caractère implicite plutôt qu'explicite. D'importants problèmes de contrôle peuvent se poser dans le cas des sociétés d'État qui s'autofinancent, et la vérification intégrée peut jouer un rôle dans le processus de surveillance et de contrôle si ses résultats sont mis à la disposition des instances compétentes.

Nous nous opposons aussi à la pratique généralisée selon laquelle le vérificateur ne signale à l'attention du législateur que les situations qui, à son avis, laissent sérieusement à désirer. Les constatations des vérificateurs devraient pouvoir être discutées et étudiées indépendamment des conclusions auxquelles ils en sont venus. Tous les rapports de vérification intégrée d'un vérificateur général devraient être mis à la disposition des comités législatifs. Dans la mesure où des questions commerciales de nature confidentielle sont abordées, les données qui s'y rapportent devraient être présentées dans un document distinct qui pourrait être examiné lors de réunions à huis clos.

Comme les vérificateurs généraux sont des agents du pouvoir législatif, ils devraient produire leurs rapports suivant un calendrier permettant de satisfaire les besoins des comités législatifs. Idéalement, toute vérification intégrée devrait être agencée de manière que le rapport soit produit juste avant que le comité législatif n'entreprenne son propre examen des activités de l'entreprise publique concernée. Ce genre de coordination exigerait une certaine planification et pourrait nécessiter des négociations entre les divers comités législatifs en vue d'arrêter des priorités communes; ces contraintes ne sont cependant pas insurmontables.

Situations particulières

Les entreprises mixtes

Bien qu'on ne compte qu'un petit nombre d'entreprises mères sur lesquelles les gouvernements exercent un contrôle effectif tout en ne détenant pas la totalité du capital-actions, les problèmes de contrôle qui se posent dans ce cas ont quand même une certaine importance. Dans l'avenir, les entreprises mixtes regroupant des intérêts publics et privés pourraient occuper une place beaucoup plus importante en raison de l'attrait qu'elles présentent comme formule intermédiaire sur la voie de la privatisation.

Comme nous l'avons déjà fait remarquer, l'entreprise mixte implique une certaine forme d'entente contractuelle entre le gouvernement et les actionnaires minoritaires d'une société. Comme il doit respecter les termes de cette entente, le gouvernement est gêné dans ses activités de direction et de contrôle direct. Toute intervention du gouvernement dans les affaires de l'entreprise sera perçue comme une violation des engagements contractuels et une menace pesant directement sur les intérêts des actionnaires minoritaires. Lorsqu'une partie des actions se transigent en bourse, la seule possibilité d'une intervention est susceptible d'influer sensiblement sur le cours du titre.

Les gouvernements ont indirectement reconnu ces contraintes en acceptant de n'être qu'un actionnaire parmi d'autres lorsqu'ils sont impliqués dans des entreprises constituées sous le régime de la loi fédérale ou des lois provinciales sur les sociétés. Ces lois n'accordent aucun pouvoir spécial au gouvernement. Elles ne prévoient pas non plus un accès privilégié aux renseignements sur la gestion ou le rendement de ces sociétés pour le législateur fédéral ou provincial. Le ministre responsable a les mêmes droits que les autres actionnaires en ce qui concerne, par exemple, le choix des administrateurs et la consultation des états financiers de la société.

Lorsqu'une partie des actions d'une entreprise mixte se transige sur le marché boursier, l'existence de ce mécanisme permanent d'évaluation facilitera le contrôle. Il serait cependant erroné de penser que la discipline du marché peut remplacer tout à fait les contrôles administratifs. Comme nous l'avons fait observer précédemment, les entreprises mixtes ne sont pas exposées

à la menace des acquisitions et des prises de contrôle, qui constitue un important moyen de discipline dans le secteur privé. Le gouvernement n'est pas susceptible d'être remplacé comme actionnaire majoritaire ou principal, même si un changement de contrôle s'accompagnait d'un changement au niveau de la gestion et que l'adoption d'une nouvelle stratégie pouvait amener une augmentation considérable de la valeur de l'entreprise. La possibilité toujours présente d'une prise de contrôle ou d'un coup de force de la part d'un groupe d'actionnaires dissidents constitue une source de pressions dont les cadres des entreprises mixtes, au contraire de leurs homologues du secteur privé, n'ont pas à se préoccuper.

L'insuffisance du contrôle du marché et les contraintes qui gênent l'exercice d'un contrôle administratif posent un problème particulièrement épineux. Les gouvernements ont besoin d'exercer une surveillance sur les activités des entreprises mixtes puisqu'ils ne peuvent s'en remettre à la discipline du marché, mais les mécanismes de contrôle mis en œuvre doivent être compatibles avec les engagements des gouvernements envers les actionnaires minoritaires. Les éléments de contrôle prédécisionnel qui sont susceptibles de menacer les intérêts de ceux-ci seront généralement considérés comme inacceptables. Alors que l'imposition d'une procédure d'approbation préalable des dépenses d'investissement des entreprises mixtes risquerait de soulever des problèmes, une telle exigence serait justifiée, dans certains cas, par le fait qu'une entreprise dans laquelle le gouvernement détient une large participation peut tirer profit de ses liens avec le secteur public au moment d'emprunter sur le marché des capitaux. Là où un contrôle prédécisionnel s'impose, la meilleure solution serait de recourir à un organisme central du type de celui que nous avons proposé précédemment aux fins d'examiner les projets d'investissement des entreprises publiques. Un tel arrangement n'éliminerait pas complètement les problèmes associés au contrôle prédécisionnel, mais il aiderait à atténuer les inquiétudes des actionnaires minoritaires qui craindraient que la procédure d'approbation ne soit utilisée par l'État pour imposer à l'entreprise des activités non commerciales. Cependant, si la formule de l'entreprise mixte est employée de la façon que nous préconisons, l'approbation des dépenses en capital ne sera ni nécessaire ni souhaitable. Enfin, lorsque l'État est actionnaire minoritaire ou qu'il n'est actionnaire majoritaire que pour un temps limité (par exemple, s'il est en voie de privatiser l'entreprise), les coûts inhérents à l'établissement d'un système d'examen des projets d'investissement risquent fort d'excéder les avantages que l'on peut en escompter.

Les relations entre un gouvernement et une entreprise mixte doivent donc être marquées par une délégation des pouvoirs plus étendue que celle qui intervient dans le cas des sociétés en propriété exclusive. Nous sommes d'avis que le conseil d'administration est l'organe tout désigné pour gérer et diriger l'entreprise dans le cadre du mandat convenu par les actionnaires. Si le ministre responsable tente d'exercer un contrôle en dehors de sa représentation au conseil d'administration, des conflits avec les actionnaires minoritaires de la société éclateront inévitablement. Les directives et les mécanismes de contrôle budgétaire trouvent difficilement leur place dans le système de contrôle moins rigoureux qui s'impose dans le cas des entreprises mixtes.

Il se dégage de tout cela que les pouvoirs du gouvernement en matière de contrôle sont essentiellement ceux qui sont prévus pour tout actionnaire dans la législation fédérale ou provinciale sur les sociétés. Cela correspond d'ailleurs aux pratiques actuelles et n'est pas très différent de ce que recommandait la Commission Lambert[31]. Nous sommes d'avis que c'est la seule solution qui convient, étant donné les contraintes d'ordre pratique et la nécessité d'avoir une structure de contrôle relativement modeste.

Nous estimons également qu'il y a lieu de confier à un groupe spécial au sein du gouvernement la responsabilité de suivre la performance des entreprises mixtes. On s'assurerait ainsi qu'un signal d'alarme serait déclenché si le rendement d'une société tombait fréquemment en deçà d'un seuil jugé raisonnable.

Les filiales

Nombre d'entreprises publiques sont habilitées par leur loi constitutive à créer des filiales, ou du moins ne se voient pas interdire de le faire. Dans bien des cas, les filiales ne sont pas soumises aux exigences en matière de déclarations et de renseignements imposées à la société mère. Les filiales constituées en vertu de la législation sur les sociétés peuvent en réalité disposer de pouvoirs plus grands que ceux de leur société mère, qui doit obéir aux dispositions particulières de sa loi habilitante. Les nouvelles dispositions de la Loi fédérale sur les sociétés de la Couronne exigent l'approbation du gouverneur en conseil lorsque les sociétés mères créent ou acquièrent des filiales. Un contrôle semblable n'existe cependant pas dans la plupart des provinces.

À notre avis, on ne devrait pas permettre à une entreprise publique de créer ou d'acquérir une filiale sans l'approbation expresse du Cabinet. Avant de donner le feu vert, les ministres doivent à leur tour s'assurer que cette mesure est nécessaire à la réalisation d'un objectif particulier ou qu'elle se soldera par des économies plus que suffisantes pour compenser le fardeau ainsi imposé au secteur public sur le plan de l'administration et du contrôle. Le mandat et les pouvoirs d'une filiale ne devraient pas être plus vastes que ceux de la société

mère. On devra également faire en sorte que les mécanismes de contrôle auxquels est assujettie la société mère jouent également dans le cas de la filiale. Il faudra élargir en conséquence les systèmes de contrôle du rendement qui sont en place au sein du gouvernement, et demander aux filiales en propriété exclusive de se conformer aux exigences relatives à l'approbation des budgets d'investissement et à la vérification externe.

9.6 Nous recommandons que la création ou l'acquisition d'une filiale par une entreprise publique soit soumise à l'approbation du Cabinet. Les pouvoirs de la filiale ne devraient pas être plus vastes que ceux de la société mère, et les filiales en propriété exclusive devraient être assujetties aux mêmes modalités de contrôle que les sociétés mères.

Les monopoles du secteur public

Nous avons examiné au chapitre 4 les considérations particulières qui doivent entrer en ligne de compte dans la conception de mécanismes de contrôle pour les entreprises publiques qui constituent des monopoles. Cet examen a fait ressortir le besoin d'adopter des dispositions qui, à certains égards, sont très différentes de celles que nous avons proposées précédemment dans ce chapitre.

Dans le cas des monopoles comme dans celui des entreprises publiques en situation de concurrence, il importe de mettre au point des mécanismes qui permettront de s'assurer que les administrateurs et les cadres de ces entreprises exercent convenablement les pouvoirs qui leur ont été délégués. Toutefois, à ce problème général du contrôle des entreprises publiques s'ajoute ici celui, plus spécifique, du contrôle des monopoles; il est nécessaire d'établir un contrôle administratif qui compensera la faiblesse des règles du marché. Comme nous l'avons signalé au chapitre 4, cela peut exiger de réglementer les prix, ou d'exercer un certain contrôle sur les taux de rendement, ainsi que sur la qualité et les coûts de production. En outre, le contrôle des dépenses d'immobilisation a encore plus d'importance dans ce cas en raison tant de la taille des projets d'investissement que de la tendance possible au surinvestissement là où le taux de rendement dépasse le coût du capital. Comme on doit mettre l'accent sur le contrôle prédécisionnel, le système qui en résulte est très différent de celui que nous avons décrit plus haut dans le cas de l'entreprise mixte.

Un aspect important du contrôle des monopoles est le fait que la question de la confidentialité commerciale ne se pose pas. La performance de l'entreprise peut, par conséquent, faire l'objet de discussions plus ouvertes. Un organisme de réglementation indépendant peut fournir le cadre approprié pour l'examen public des activités de ces entreprises, tout comme il peut prendre en charge une partie des fonctions de recherche et d'administration qui, autrement incomberaient au gouvernement. En d'autres termes, il est possible de tirer profit d'un mécanisme administratif qui présente certaines caractéristiques attrayantes sur le plan de la procédure et de la délégation de quelques-unes des responsabilités de l'État en matière de contrôle.

Au chapitre 4, nous avons proposé que des commissions de réglementation se voient confier une bonne partie de la responsabilité de la surveillance et du contrôle des monopoles publics. Les limites des attributions de ces commissions dépendront des besoins du gouvernement au niveau de la direction des entreprises publiques. Dans le cas des compagnies d'électricité, nous avons indiqué qu'il était acceptable que les gouvernements provinciaux eux-mêmes – plutôt que des commissions – aient le dernier mot dans les projets d'investissement. Nous voulons par là reconnaître le désir de ces gouvernements de subordonner aux objectifs de stabilisation les investissements dans les services publics. La commission de réglementation conserverait toutefois des fonctions consultatives en ce qui concerne les besoins globaux d'investissement, en plus d'assumer des tâches se rattachant directement à son mandat de réglementation, comme celles de contrôler les tarifs et de suivre l'évolution des coûts, de la nature et de la qualité de la production.

Le besoin de disposer d'un énoncé des objectifs clair, qui servira de base à l'évaluation du rendement, est tout aussi important pour les monopoles publics que pour les autres entreprises d'État. Nous proposons qu'il y ait, pour les monopoles publics, un énoncé des objectifs semblable à celui que nous avons décrit précedemment dans ce chapitre. Dans cet énoncé, on tenterait de préciser les exigences du gouvernement en regard de toute fonction susceptible d'entrer en conflit avec les activités principales de l'entreprise. Par la voie de modifications apportées subséquemment à l'énoncé, le gouvernement signalerait au public et à la commission de réglementation toute obligation additionnelle imposée à la société d'État.

Tant que les monopoles publics auront des objectifs multiples, la fonction d'évaluation que nous avons exposée plus haut dans ce chapitre gardera son importance. Les objectifs que l'on assigne à une société d'État en supplément de sa mission principale doivent faire l'objet d'un examen périodique pour déterminer s'ils sont toujours valables et si on devrait toujours les poursuivre par le biais d'une entreprise publique.

Le statut juridique des entreprises publiques

En raison de leur lien avec le gouvernement et la Couronne, la plupart des entreprises publiques fédérales et provinciales jouissent d'un certain nombre de privilèges et d'immunités spéciaux[32]. Les enterprises publiques auxquelles la loi confère le statut de mandataire de la Couronne bénéficient d'un traitement spécial en droit. Règle générale, la Couronne et ses mandataires ou agents ne sont pas passibles de poursuites pénales. Il existe un principe d'une portée encore plus grande qui veut que la Couronne et ses mandataires ne soient pas liés par une loi à moins qu'ils n'y soient cités en termes explicites ou qu'ils ne soient « nécessairement impliqués ». Ce principe, qui est énoncé à l'article 16 de la Loi d'interprétation fédérale et dans les lois d'interprétation provinciales correspondantes, a joué dans un certain nombre de causes importantes. En 1982, Eldorado Nucléaire Ltée a été considérée, tout comme Uranium Canada Limitée, à l'abri des poursuites en vertu de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions. Un autre jugement, rendu en 1976, a établi que la Société de développement de l'Ontario ne tombait pas sous le coup des dispositions de la Loi sur l'aménagement du territoire. La Caisse de dépôt et placement du Québec a réussi à faire valoir en 1983 qu'elle n'était pas assujettie aux exigences de la Loi sur les valeurs mobilières de l'Ontario en ce qui a trait aux opérations entre initiés et aux offres publiques d'achat. Ce ne sont pas toutes les sociétés d'État qui jouissent de telles immunités; dans le cas de sociétés comme Air Canada et Hydro-Ontario, il est expressément stipulé qu'elles ne sont pas mandataires de la Couronne. Toutefois, en raison de dispositions contenues dans leur loi d'habilitation, de modalités prévues dans les lois-cadres régissant les sociétés de la Couronne (comme en Saskatchewan) ou d'interprétations du common law, de nombreuses entreprises publiques jouissent des privilèges qui découlent en temps normal du statut de mandataire de la Couronne.

Que la loi leur confère ou non le statut de mandataire de la Couronne, les sociétés d'État peuvent ne pas être assujetties aux dispositions législatives en matière d'impôt des sociétés. L'article 149 (1)(d) de la Loi fédérale de l'impôt sur le revenu prévoit l'exonération fiscale pour :

> toute corporation, commission ou association dont au moins 90 % des actions ou du capital appartenaient à Sa Majesté du chef du Canada ou d'une province [. . .] ou une corporation filiale possédée en propriété exclusive par une semblable corporation, commission ou association.

Un autre article de la Loi de l'impôt sur le revenu refuse cette exonération à la plupart des entreprises publiques fédérales, qui sont en majeure partie imposables tant au fédéral qu'au provincial. En revanche, la plupart des entreprises publiques provinciales peuvent tirer parti de l'exonération fédérale en vertu de l'article 149 (1)(d), ainsi que d'exonérations semblables en vertu des lois fiscales provinciales.

Du point de vue de l'équité, on peut se demander s'il est souhaitable que les entreprises publiques se voient accorder un régime de faveur par la loi. La Commission de réforme du droit a signalé que de grandes inégalités existaient dans le système actuel[33]. Alors que certaines sociétés d'État à vocation principalement commerciale jouissent du statut de mandataires de la Couronne, d'autres organismes administratifs dont les fonctions ont un caractère essentiellement public ne bénéficient pas du même statut. La Commission a également fait observer que l'immunité de la Couronne va à l'encontre du principe d'égalité devant la loi, tel qu'énoncé dans la Charte des droits et libertés. Il est clairement nécessaire de réviser en profondeur les lois d'interprétation fédérales et provinciales qui mettent à l'abri des lois les mandataires de la Couronne, sauf lorsqu'il y a mention explicite à l'effet contraire dans les textes de loi.

Sur le plan économique, les privilèges spéciaux accordés aux entreprises publiques sont généralement difficiles à justifier. Les modifications apportées récemment à la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions ont fait disparaître un des plus discutables de ces privilèges[34]; cette Loi s'applique maintenant en termes clairs aux sociétés mandataires qui se livrent à des activités commerciales. Toutefois, d'autres exonérations qui continuent à mettre les entreprises publiques dans une position privilégiée par rapport aux entreprises privées engendrent la possibilité d'une mauvaise utilisation des ressources.

L'exonération fiscale dont bénéficient la plupart des entreprises publiques provinciales soulève un certain nombre de préoccupations. Il s'agit là en réalité d'un transfert de ressources du gouvernement fédéral aux provinces. Dans la mesure où ce transfert favorise certaines formes de subventions et mène à des choix qui seraient différents s'ils étaient fondés uniquement sur la conjoncture économique du moment, il risque d'entraîner une mauvaise affectation des ressources. L'exonération fiscale peut, par exemple, se traduire par des prix artificiellement bas, résultant ainsi en une surconsommation de ressources par les producteurs publics et les industries dominées par des entreprises publiques. Les transferts cachés ou implicites attribuables à l'exonération fiscale des sociétés d'État provinciales auront probablement aussi une incidence sur l'avantage fiscal net (que l'on définit comme la valeur des services publics qu'une personne reçoit, moins les impôts qu'elle paie) revenant aux particuliers dans les diverses provinces. Comme le Conseil l'a fait remarquer dans un rapport

antérieur[35], le principe de l'efficience exige que les mouvements de la main-d'œuvre entre les provinces se fassent en fonction des différences de productivité plutôt que des écarts sur le plan des avantages fiscaux. Dans la mesure où les dispositions actuelles contribuent à ces disparités et que celles-ci ne sont pas comblées par les paiements de péréquation, il y a une perte d'efficience économique. D'autres distorsions peuvent survenir en raison des effets de l'immunité fiscale sur la façon dont le gouvernement intervient sur le marché. Ainsi, l'existence d'une exonération fiscale peut inciter les gouvernements provinciaux à recourir à l'entreprise publique là où on pourrait employer des instruments plus appropriés.

Bien que l'on doive légitimement se soucier de ces effets, il ne faudrait pas exagérer leur importance. Ainsi, l'exonération fiscale des entreprises publiques offre peut-être un certain attrait, mais les économies d'impôt réalisées de cette façon seront rarement de taille à justifier d'emblée les coûts inhérents à la création et à la gestion d'un nouvel organisme public. Comme nous l'avons vu, les considérations fiscales ont habituellement été un facteur parmi d'autres et n'ont pas constitué un élément déterminant de la décision de former une entreprise publique. L'incidence de l'exemption fiscale sur les prix et la position concurrentielle des entreprises publiques peut être significative, mais il n'est pas nécessaire qu'il en soit ainsi. On peut minimiser ces distorsions par des dispositions administratives visant à faire pression sur les entreprises publiques pour qu'elles aient un taux de rendement approprié. Les inégalités entre provinces sur le plan de l'avantage fiscal net ont d'autres origines plus importantes que l'exonération fiscale accordée aux sociétés d'État provinciales. De plus, il est possible de les éliminer par un système approprié de paiements de péréquation.

Toutefois, étant donné que ces distorsions peuvent être d'importance significative et qu'il n'est pas toujours facile de les neutraliser, on peut faire valoir qu'il y a lieu de supprimer l'exonération fiscale actuelle. Une telle initiative se heurterait à certaines difficultés d'ordre pratique. Les entreprises publiques ont tendance à avoir un ratio d'endettement élevé, en partie à cause des conditions d'emprunt favorables qui leur sont faites. Si elles étaient assujetties à l'impôt d'un autre niveau de gouvernement, elles seraient peut-être incitées à réduire leurs bénéfices par le biais d'une augmentation du ratio d'endettement. Les bénéfices des entreprises publiques provinciales pourraient également être réduits en leur confiant des responsabilités additionnelles en matière de politique publique. Une autre possibilité serait de demander à ces sociétés d'État de fournir des services à la population locale à des prix inférieurs à ceux que commanderait un taux de rendement raisonnable sur le capital investi.

Pour être en mesure de résoudre ces problèmes, il est nécessaire de trouver une façon de déterminer une assiette d'imposition raisonnable pour les entreprises publiques. Il s'agirait de faire en sorte que le montant des impôts que doit payer une société d'État soit relativement insensible à l'influence des facteurs que nous venons de décrire. On pourrait neutraliser la possibilité d'un accroissement du ratio d'endettement en définissant tout simplement le revenu imposable comme étant égal à un certain pourcentage du revenu imposable avant déduction des frais d'intérêt. Ainsi, le revenu engendré par un nouvel investissement serait imposé au même taux, que l'investissement en question ait été financé par voie d'endettement ou par injection de capitaux propres. Dans le cas des monopoles, les bénéfices pourraient être calculés en fonction du coût d'opportunité du capital plutôt que du taux de rendement réel, qui peut être influencé par une politique de prix réduits destinée à subventionner les consommateurs.

Une telle réforme du régime d'imposition exigerait, bien entendu, l'assentiment des deux niveaux de gouvernement. Un transfert important de recettes serait en cause, et il y aurait lieu d'analyser et de débattre cette question de ressources dans le cadre d'un examen complet des accords financiers entre le gouvernement fédéral et les provinces. Nous pensons que la révision quinquennale des accords fiscaux et budgétaires entre les deux paliers de gouvernement fournirait l'occasion d'examiner la possibilité de supprimer l'exonération fiscale présentement accordée aux entreprises publiques. D'ici là, nous voudrions inciter le gouvernement à reconnaître, en principe, l'opportunité d'éliminer les immunités actuelles qui ont pour effet de restreindre l'imposition des sociétés d'État.

Conclusion

Dans ce chapitre, nous avons tenté de définir un cadre qui permettrait de mettre en valeur les avantages de l'entreprise publique comme type distinct d'organisation. Nous nous sommes principalement attachés aux problèmes pratiques que posent la direction et le contrôle des entreprises publiques, en mettant l'accent sur la création de mécanismes propres à résoudre ces problèmes et qui, en même temps, s'insèreraient harmonieusement dans un système conçu de manière à favoriser l'imputabilité. Notre examen nous a amenés à recommander une approche qui diffère sensiblement sur certains points de ce que font actuellement les pouvoirs publics dans la plupart des cas. En voici les principaux éléments :

- Il est très important de définir clairement les responsabilités des sociétés d'État. L'« énoncé des objectifs » dont nous proposons l'adoption énumérerait

toutes les obligations à caractère public imposées à une société d'État, et cette information serait accessible à tous. Cette approche implique des changements fondamentaux par rapport à la situation actuelle. Bien que les plans d'entreprise exigés par certains gouvernements fassent une large place aux objectifs, ces plans ne sont généralement pas assez précis pour résoudre les conflits entre objectifs concurrents. Les plans d'entreprise ne sont habituellement pas déposés au Parlement (bien que des résumés soient déposés au niveau fédéral) et les interventions ministérielles qui touchent aux objectifs des sociétés d'État ne sont pas toujours connues du public.

- On a voulu attacher une plus grande importance au rôle du conseil d'administration. Pour que la délégation des pouvoirs qui caractérise l'entreprise publique soit fructueuse, il faut de bons administrateurs et il importe que ceux-ci disposent des pouvoirs nécessaires pour s'acquitter efficacement de leurs responsabilités. Pour renforcer l'indépendance des conseils d'administration des entreprises publiques, nous avons recommandé que ceux-ci ne comprennent ni ministres ni fonctionnaires (contrairement à ce qui se fait généralement à l'heure actuelle), et que les administrateurs soient choisis parmi les candidats proposés par une commission indépendante. Nous avons recommandé que les responsabilités des conseils d'administration soient définies en fonction de l'énoncé des objectifs et que l'on élargisse leurs attributions de manière qu'ils puissent notamment prendre les décisions en matière de recrutement et de rémunération des cadres supérieurs. À l'heure actuelle, les pouvoirs des conseils d'administration sont très limités. Sur plusieurs points importants, comme celui de la nomination des cadres supérieurs, leur rôle a tendance à être davantage consultatif que décisionnel.

- Nous avons voulu déplacer l'accent du contrôle prédécisionnel vers le contrôle postdécisionnel. Cela vise également à mieux définir les responsabilités et à renforcer le rôle des conseils d'administration. Dans la plupart des gouvernements, le conseil d'administration n'est pas l'organe qui a l'autorité ultime sur le plan directeur ou le budget d'investissement d'une entreprise, ni sur le budget de fonctionnement si l'entreprise dépend des crédits de l'État. Dans une large mesure, ces documents renferment des données de nature technique qui relèvent de la compétence générale des cadres et des administrateurs de l'entreprise. Le fait que des documents de ce genre doivent être soumis aux autorités pour fins d'approbation amoindrit la responsabilité des dirigeants de l'entreprise en ce qui concerne les décisions à caractère technique. Nous avons proposé qu'il n'y ait contrôle prédécisionnel que pour les dépenses d'investissement. Nous avons en outre proposé dans ce cas précis une procédure d'approbation différenciée où les projets d'investissement qui présentent un caractère commercial feraient l'objet d'un examen semblable à celui auquel doivent se soumettre les entreprises du secteur privé. Les propositions refusées sur la base de critères commerciaux pourraient être présentées à un second « guichet » où elles seraient évaluées dans le contexte des priorités du gouvernement.

En plus de recommander ces changements aux mécanismes et aux institutions, nous avons fait ressortir la nécessité de donner un caractère systématique au contrôle et à l'évaluation des entreprises publiques. Un contrôle postdécisionnel ne sera efficace que s'il s'appuie sur des renseignements complets qui permettront au gouvernement de s'assurer que le conseil d'administration s'acquitte d'une manière satisfaisante des responsabilités qui lui ont été confiées. Pour les besoins de l'évaluation, il faudrait tenir compte non seulement des coûts directs des activités de l'entreprise publique, mais aussi des subventions implicites qui ne ressortent pas normalement de l'examen des budgets. Il s'agirait de bien dégager les diverses possibilités qui s'offrent aux autorités publiques, notamment sur le plan des politiques et des instruments d'application. Cet exercice permettrait d'établir plus facilement un plafond en regard des coûts à encourir pour les besoins d'une activité particulière (ou d'un ensemble d'activités).

Les législateurs ont un rôle important à jouer dans le cadre du système de contrôle et d'imputabilité. Nous appuyons en général les réformes apportées récemment au palier fédéral qui prévoient que la création de nouvelles entreprises publiques doit recevoir la sanction du Parlement et qui exigent le dépôt d'une plus grande quantité de renseignements sur les activités des sociétés d'État. La clé d'une plus grande efficacité dans la fonction de surveillance qui incombe au législateur réside, à notre avis, dans le recours à des comités législatifs spécialisés et à des examens effectués par le Vérificateur général à l'appui des travaux de ces comités.

Les entreprises mixtes, les monopoles publics et les filiales de sociétés d'État présentent des problèmes plutôt particuliers. Dans le cas des entreprises mixtes, un certain nombre de contraintes sérieuses gênent l'exercice d'un contrôle administratif. Le problème contraire se pose dans le cas des monopoles, qui exigent l'application de toute une panoplie de mécanismes de contrôle administratif en vue de faire face aux problèmes habituellement associés à une délégation de pouvoirs et de compenser la faiblesse des forces du marché dans ce contexte. Les éléments de contrôle à mettre en oeuvre peuvent être délégués, dans une large mesure, à une commission de réglementation, ce qui permettrait d'alléger quelque peu le fardeau administratif des gouvernements. À certains endroits, les filiales des sociétés d'État ont réussi à échapper en partie au régime de contrôle des entreprises publiques. Des filiales ne devraient pas

être créées sans l'autorisation du Cabinet et elles ne devraient pas jouir de pouvoirs plus étendus que ceux accordés à leur société mère.

Dans un examen du cadre formé par les dispositions et les règlements auxquels sont assujetties les entreprises publiques, on doit se pencher sur la question de la situation juridique de ces sociétés. Sur le plan économique et, dans une certaine mesure, du point de vue de l'équité, plusieurs des privilèges et immunités spéciaux conférés aux entreprises publiques sont difficiles à justifier. Nous considérons comme particulièrement gênante l'exonération fiscale dont bénéficient la plupart des entreprises publiques provinciales. Ces privilèges et immunités sont au nombre des éléments qui devraient être étudiés au moment d'établir un nouveau cadre destiné à mieux définir le rôle et le statut de ces entités distinctes de l'appareil de l'État.

10 Conclusions

Par leur histoire, leurs institutions politiques, leurs valeurs et leurs croyances, les Canadiens sont les héritiers d'un vaste secteur public diversifié. Les entreprises gouvernementales jouent un rôle important dans la production de biens et services commerciaux et, globalement, elles forment l'une des principales composantes du secteur public. Et il en sera ainsi, même si le gouvernement fédéral et les provinces mettent à exécution leurs projets actuels visant à se départir de certaines de leurs sociétés d'État. Les pressions en vue de créer de nouvelles entreprises publiques ont quelque peu diminué au cours des dernières années mais, si l'on se fie au passé, elles pourraient bien s'accentuer à nouveau dans un proche avenir. Les entreprises gouvernementales représentent une solution politique attrayante dans bon nombre de situations, et elles demeureront un important instrument de la politique publique au Canada. Étant donné ces réalités, les gouvernements font face à d'importants défis à long terme :

- Pour pouvoir répondre comme il convient aux pressions visant la création de nouvelles entreprises publiques, les gouvernements doivent comprendre les *rôles* que cet instrument peut et ne peut pas remplir.

- Pour réaliser les gains éventuels d'une meilleure concordance entre les objectifs des politiques et leurs instruments d'application, les gouvernements doivent effectuer des *privatisations* et procéder à d'autres réformes structurelles. Il leur faut s'assurer, toutefois, que le processus de privatisation lui-même ne fait pas disparaître les avantages attendus.

- Pour bénéficier plus pleinement du recours à une entreprise publique lorsque c'est le moyen d'intervention qui convient, les gouvernements doivent modifier le cadre actuel de contrôle des sociétés d'État.

Le rôle de l'entreprise publique

Les premiers partisans de l'entreprise publique considéraient celle-ci comme une sorte d'union combinant les avantages du secteur public et du secteur privé[1]. Mais les résultats obtenus ont été loin de combler les attentes. L'État et l'entreprise privée n'ont pas souvent fait bon ménage. Plutôt que d'allier l'efficacité du secteur privé à des mécanismes de contrôle démocratiques, les sociétés d'État ont parfois affiché les faiblesses d'un organisme qui n'est ni assujetti à la discipline du marché des capitaux ni soumis à la surveillance du pouvoir législatif.

La société d'État est un important instrument de la politique publique. Mais pour se faire une idée juste de son rôle, il importe de garder à l'esprit qu'il s'agit d'un instrument – d'un moyen et non d'une fin. L'entreprise publique a une certaine valeur dans la mesure où elle peut contribuer à certains objectifs, comme le renforcement de l'unité nationale, la réalisation d'un plus haut niveau de vie pour les Canadiens ou une répartition plus équitable des revenus. Il importe aussi de comprendre les limites de cette forme particulière d'intervention.

L'entrée de l'État dans le monde des affaires n'est pas sans susciter certaines inquiétudes. Premièrement, elle est susceptible d'entraîner des coûts additionnels, même s'il n'y avait aucune différence entre les entreprises publiques et privées sur le plan de la performance. Ces coûts ont diverses origines. L'une est simplement liée au fait que tous les Canadiens sont forcés de détenir des actions dans les sociétés d'État, ce qui constitue une limitation au libre choix. Les gens pourraient investir leurs épargnes de façon fort différente s'ils avaient la possibilité de le faire en fonction de leurs goûts et de leurs préférences. Une autre source de coûts est que la propriété publique ajoute un fardeau additionnel au processus décisionnel de l'État. Il faut en effet que les ministres et les hauts fonctionnaires consacrent alors une partie de leur temps, déjà limité, à surveiller la production de biens et services commerciaux. Lorsque, comme au palier fédéral, le gouvernement est fortement impliqué dans des activités commerciales, la mise en place et l'administration des mécanismes de contrôle requis constituent alors une entreprise de taille.

Deuxièmement, la nature et l'efficacité des mécanismes de contrôle dans le secteur public suscitent d'autres préoccupations. Même si rien n'indique que les entreprises publiques seront nécessairement moins efficaces – dans la poursuite d'activités commerciales – que les entreprises du secteur privé, il semble toutefois qu'elles soient vulnérables à certains problèmes. Ainsi, les gouvernements n'ont pas toujours apporté les rajustements nécessaires pour compenser les privilèges dont jouissent les sociétés d'État, notamment les taux d'emprunt plus favorables et (dans le cas des entreprises provinciales) les exemptions fiscales. C'est pourquoi,

dans un contexte concurrentiel, les entreprises publiques ont parfois bénéficié d'un avantage important sur leurs rivales du secteur privé. De tels privilèges ont aussi mené à l'établissement de prix inadéquats et à de mauvaises décisions en matière d'investissement de la part d'entreprises publiques évoluant sur des marchés monopolistiques. Les données montrent que les pratiques des services publics d'électricité en matière de prix et d'immobilisations ont été particulièrement coûteuses et que ces entreprises sont responsables d'une mauvaise utilisation des ressources.

Dans certains cas, les mécanismes de contrôle du secteur public sont affaiblis par de sérieux problèmes au niveau de la surveillance. La propension des décideurs à superposer les objectifs de politique publique constitue l'un des traits marquants de l'entreprise publique, mais cette tendance comporte des coûts importants. Le cumul des responsabilités qui s'ensuit fait en sorte qu'il est très difficile d'évaluer la performance de certaines sociétés d'État. On peut penser que de tels problèmes de contrôle influent sensiblement sur l'efficacité de la production du secteur public, par rapport à celle du secteur privé.

Un autre problème surgit lorsque les mécanismes de surveillance et de contrôle de l'État entrent en conflit avec l'autonomie et la souplesse nécessaires à la réussite d'une entreprise commerciale. Ce problème est apparu surtout dans les entreprises opérant dans des industries dynamiques et en expansion rapide, où il est essentiel de réagir promptement à des indices – souvent subtils – que les conditions du marché sont en voie de changer ou que la stratégie de l'entreprise ne produit pas les résultats escomptés.

En troisième lieu, on peut s'inquiéter également lorsque les politiciens et les fonctionnaires en viennent à considérer que leurs intérêts sont liés au destin d'une entreprise en particulier. Cette communauté d'intérêts peut nuire au contrôle – une préoccupation dont nous avons fait état en rapport avec certaines sociétés gouvernementales douées d'un « fort esprit d'entreprise ». Elle peut aussi fausser le processus de formulation des politiques en faveur de mesures visant à protéger et à soutenir les entreprises publiques en cause, mesures qui ne seraient pas souhaitables dans la perspective d'un secteur industriel compétitif et dynamique. L'influence de la propriété publique sur l'état de la concurrence a suscité certaines préoccupations dans le cadre de notre examen des secteurs des télécommunications et du transport aérien. Enfin, il semblerait aussi, d'après certaines indications, que la propriété publique des principaux services d'électricité ait eu une influence sur les objectifs de la politique gouvernementale dans ce secteur.

Bien sûr, de meilleurs mécanismes de surveillance et de contrôle pourraient permettre d'atténuer en partie ces problèmes, mais non de les éliminer. Certains sont propres à l'entreprise publique, et ils auront parfois tendance à en faire une forme d'intervention très coûteuse. Ces diverses préoccupations soulignent bien la nécessité d'une évaluation minutieuse des politiques pour s'assurer que les avantages l'emportent sur les coûts.

Quand l'État doit intervenir, l'entreprise publique ne sera le moyen indiqué que si les avantages qui en découlent comme instrument d'application de la politique excèdent tous les inconvénients associés à la production publique de biens et de services commerciaux. Nous avons isolé un certain nombre de situations où ces conditions se vérifient.

Premièrement, on relève certains cas où l'intervention du gouvernement dépend largement du statut juridique ou des attributs symboliques de cette entreprise. Dans ces situations, il est possible qu'aucun substitut efficace à la société d'État n'existe réellement. Ainsi, il est difficile de concevoir un autre type d'instrument qui aurait permis aux gouvernements provinciaux d'exercer – comme ils le voulaient – une influence dans les domaines du transport et de l'énergie soumis à la réglementation fédérale. De même, durant la « Révolution tranquille » au Québec, la création d'un grand nombre de sociétés d'État a permis de répondre de façon concrète et presque immédiate au désir des Québécois d'être maîtres chez eux.

La deuxième – et la plus importante – catégorie englobe les situations où une entreprise gouvernementale présente des avantages sur le plan organisationnel par rapport à d'autres formes d'intervention.

Les avantages de l'entreprise publique au plan organisationnel

Dans certains cas, la production de biens ou de services par une entreprise publique peut être préférable, en raison de la difficulté qu'il y a de négocier et d'appliquer une entente contractuelle avec une entreprise privée. Par ailleurs, la poursuite des objectifs envisagés peut être liée à une production commerciale qui ne saurait être entreprise efficacement dans le cadre réglementaire qui s'applique aux ministères de l'État.

Dans les situations que nous avons examinées, des problèmes d'ordre contractuel se sont posés (ou auraient pu se poser) principalement parce que le gouvernement ne pouvait traiter qu'avec un seul producteur, en raison de facteurs technologiques ou de facteurs politiques. Les premiers jouent notamment dans les monopoles où il faut faire d'importants investissements dans des installations très spécialisées ayant une longue vie utile. Il est alors nécessaire de conclure un contrat à long terme

en raison de la nature du processus de production, et l'entreprise publique représentera, dans certaines circonstances, la forme la plus souhaitable d'arrangement à long terme. Un autre problème d'ordre contractuel se présente dans le secteur de l'électricité parce que les gouvernements veulent utiliser ces services publics pour poursuivre des objectifs - comme la stabilisation économique - qui nécessitent une direction étroite et continue en matière de politiques. Dans de telles circonstances, la société d'État constitue une solution attrayante par rapport à l'autre moyen d'intervention qu'est la réglementation.

Les facteurs *politiques* jouent un rôle de premier plan dans les sauvetages d'entreprises - comme celui de la DEVCO, par exemple. Dans ce cas, les pressions qui s'exerçaient sur le gouvernement fédéral pour qu'il vienne en aide à l'entreprise ainsi que l'importance du soutien qu'il fallait apporter à ce producteur privé étaient de nature à poser un très sérieux problème d'ordre contractuel. La propriété publique devenait préférable à une entente avec une entreprise privée, qui aurait laissé le gouvernement très vulnérable à d'éventuelles manœuvres opportunistes de la part des propriétaires et dirigeants de l'entreprise.

Dans les chapitres précédents, nous avons évoqué un certain nombre d'autres situations où une entente avec une entreprise privée pourrait s'avérer particulièrement problématique. Lorsque l'État a besoin d'acquérir des produits ou des systèmes hautement perfectionnés, comme dans le domaine de la défense, il est parfois moins coûteux de combler ces besoins en faisant appel à la recherche appliquée au sein même du secteur public, plutôt que de procéder par voie de contrat avec une entreprise privée. La société d'État n'est généralement pas le moyen optimal de percevoir la rente économique, mais elle s'est révélée efficace dans certaines circonstances où la poursuite de cet objectif était entravée par des conflits avec des entreprises privées ou avec d'autres gouvernements. De sérieux problèmes d'ordre contractuel peuvent se poser également lorsque, dans le cadre de sa politique industrielle, le gouvernement s'est fortement engagé à soutenir une entreprise privée particulière - une « pseudo-société de la Couronne ».

Dans certaines de ces situations, la meilleure solution n'est pas de se lancer dans la production publique de biens ou services, mais de reformuler les objectifs de la politique de façon à éviter les problèmes qui se posent. Mais même s'il est parfois possible de redéfinir les objectifs gouvernementaux de manière à accroître le nombre des options qui s'offrent aux responsables, cette voie n'est pas toujours ouverte ou même appropriée.

Les avantages de l'entreprise publique au plan organisationnel ne s'étendent pas aux *entreprises mixtes*. Il est exclu de pouvoir solutionner le genre de problèmes contractuels que nous avons évoqué en recourant à la formule de l'entreprise mixte. Lorsque les objectifs de la politique publique rendent difficiles la négociation et l'application de contrats, il est à prévoir que la conclusion d'un arrangement entre l'État et des actionnaires du secteur privé se butera au même genre de complications. Si une entreprise mixte n'est pas créée directement mais résulte plutôt de l'acquisition d'actions par le gouvernement, les tentatives en vue d'imposer à la société des objectifs en matière de politique vont avoir des répercussions plus vastes; non seulement les actionnaires minoritaires de l'entreprise mixte seront-ils touchés, mais les actionnaires de toutes les entreprises privées vulnérables à une acquisition d'actions par l'État se verront alors soumis à un degré de risque plus élevé.

Le rôle possible des entreprises mixtes sur le plan des politique est donc limité. C'est seulement dans des circonstances extrêmes - à un moment où il pourrait être nécessaire de soutenir le marché des actions - que l'entreprise mixte pourrait avoir un rôle à jouer. Et dans un tel cas, l'État doit limiter l'importance et, si possible, la durée de sa participation.

La privatisation

Notre analyse de certaines entreprises publiques nous a permis de montrer que, dans bien des cas, le recours à cet instrument de politique ne se justifie pas. Parfois, des sociétés d'État n'ont plus leur raison d'être parce que les objectifs pour lesquels elles avaient été créées ont disparu ou sont devenus moins importants. Dans d'autres cas, une entreprise publique peut remplir un rôle valable, mais il existe un autre instrument qui aurait mieux permis d'atteindre l'objectif visé.

Bien sûr, la privatisation n'est qu'une forme de réforme institutionnelle parmi d'autres. On peut tout simplement liquider une entreprise publique - comme ce fut le cas récemment pour un certain nombre d'entreprises fédérales inactives (la Société canadienne des paris sportifs, Loto Canada et St. Anthony Fisheries Limited). L'entreprise peut aussi être intégrée à un ministère. Selon les circonstances, chacune de ces réformes structurelles peut s'avérer avantageuse. Il sera profitable, par exemple, d'intégrer une société d'État à un ministère si ses responsabilités en matière de politique publique nécessitent une direction continuelle de la part des autorités, et si les avantages d'une telle intégration excèdent les pertes qui peuvent découler de l'exercice des activités commerciales de l'entreprise en cause dans un contexte moins favorable et plus restrictif.

Cependant, c'est surtout la question de la privatisation qui a alimenté le débat public. D'ailleurs, cela ne

devrait pas nous étonner car, dans presque tous les cas où l'on envisage une restructuration, la production privée apparaît comme la solution la plus logique et la plus prometteuse.

Les avantages de la privatisation

Dans les chapitres précédents, notre intention n'était pas de dresser une liste complète des entreprises publiques susceptibles d'être privatisées, mais plutôt de montrer qu'il y a place pour une réforme institutionnelle et d'illustrer la nature des avantages qui pourraient en découler. Nous avons ensuite précisé un certain nombre des avantages qu'une réforme institutionnelle soigneusement planifiée pourrait permettre de réaliser.

En premier lieu, le remplacement d'une société d'État par un instrument d'intervention plus approprié peut permettre d'améliorer sensiblement les résultats obtenus dans la poursuite d'une politique. On peut atteindre certains objectifs – comme favoriser l'exploration, stimuler la recherche et le développement, et assurer des services aériens aux localités éloignées – par des subventions ou d'autres mesures à court terme qui comportent des éléments d'incitation tels que ceux qui sont propres au système d'appel d'offres. D'ailleurs, ces avantages peuvent être réalisés même lorsqu'une industrie est en situation de monopole. Lorsqu'il n'est pas nécessaire d'investir des sommes considérables dans des éléments d'actif très spécialisés et ayant une longue durée de vie – comme dans le domaine du transport urbain –, la société d'État est en général une option moins appropriée qu'une entente contractuelle passée dans un contexte concurrentiel.

En second lieu, la privatisation peut être à l'origine d'importants gains d'efficience – attribuables notamment à une meilleure performance de l'entreprise dans ses activités commerciales. Ainsi, il est raisonnable de penser que les entreprises évoluant dans une industrie dynamique et en expansion rapide pourraient accroître leur performance si elles étaient affranchies des restrictions que comporte la propriété publique. À ce sujet, le tableau 10-1 est révélateur. Il montre en effet la situation généralement favorable, au plan des bénéfices, de certaines sociétés britanniques après leur privatisation. Dans une certaine mesure, ces hausses de profits peuvent être attribuables à l'élimination des obligations qu'avaient ces entreprises en matière de politique publique.

Des gains économiques peuvent également être réalisés par le biais d'une amélioration de l'efficience des marchés. Dans le cas du transport aérien et du transport ferroviaire des marchandises, la question qui

Tableau 10-1

Performance sur le plan des bénéfices des entreprises privatisées au Royaume-Uni, 1981-1985

En millions de livres

	Bénéfices (pertes) avant impôts pour l'exercice financier se terminant en :				
	1981	1982	1983	1984	1985
British Aerospace (1981)	70,6	84,7	82,3	120,2	..
Cable and Wireless (1981)	64,1	89,2	156,7	190,1	245,2
Amersham International (1982)	4,1	8,5	11,2	13,7	17,1
National Freight Consortium (1982)	4,3	10,1	11,8	16,9	28,8
Britoil (1982)	437[1]	514	586	688	..
Associated British Ports (1983)	(10,3)	5,5	14,5	(6,4)[2]	..
Enterprise Oil (1984)	–	–	83,2[3]	138,5	..
Jaguar (1984)	(31,7)	9,6	50,0	91,5	..
British Telecom (1984)	570	936	1 031	990	1 480

NOTE Les chiffres apparaissant au-dessus des créneaux ont trait à la période qui a suivi la privatisation, tandis que ceux figurant au-dessous des créneaux ont trait aux exercices financiers complets qui ont précédé la privatisation.

1 Entité faisant partie de BNOC.

2 Répercussions de la grève dans le charbonnage.

3 Chiffre ne couvrant qu'une période de huit mois.

SOURCE Toutes les données sont tirées de Rapports annuels et des comptes publics, telles que citées dans *Privatisation in the United Kingdom: Background Briefing*, Londres, Her Majesty's Treasury, février 1986.

importe n'est pas de savoir si les transporteurs publics sont plus ou moins efficaces que leurs concurrents du secteur privé, mais plutôt de voir les liens qui existent entre la propriété publique et l'avènement d'un contexte dans lequel la concurrence a été considérablement restreinte dans ces industries. Il est possible et souhaitable d'accroître la concurrence dans le transport aérien et le transport ferroviaire. Dans les deux cas, un changement d'ordre organisationnel serait l'une des composantes importantes d'une politique plus générale de réforme visant à accroître la concurrence et à favoriser une plus grande sensibilité aux forces du marché.

Enfin, le transfert de certaines activités du secteur public au secteur privé contribuerait à alléger l'appareil décisionnel de l'État. Dégagés d'une partie du fardeau que représente la surveillance des entreprises publiques, les ministres et les hauts fonctionnaires pourraient consacrer plus d'attention aux fonctions clés qui sont au centre de la formulation et de l'administration des politiques.

La problématique de la privatisation

Même s'il peut être à l'origine d'importants avantages, le processus de privatisation lui-même risque de soulever un certain nombre de questions. Si celles-ci ne sont pas convenablement résolues, ces avantages éventuels pourraient être perdus, du moins en partie.

L'un des dangers est que les gouvernements ne visent pas à maximiser les avantages de la privatisation pour la société, mais cherchent plutôt à obtenir le prix le plus élevé possible lors de la vente d'une entreprise publique. Ces deux objectifs peuvent venir en conflit. Dans un certain nombre de cas, on pourrait maximiser le prix de vente en limitant la concurrence, en soustrayant l'entreprise à celle-ci ou en la plaçant dans un contexte réglementaire favorable[2]. Cependant, un changement de régime de propriété, dans ces conditions, ne permettra pas d'accroître la compétitivité et l'efficience de l'industrie. Les contribuables y gagneront un peu parce que les restrictions à la concurrence contribueront à faire augmenter le prix réalisable lors de la vente mais, en revanche, ils perdront beaucoup plus à titre de consommateurs.

Le jeu des mécanismes de contrôle du marché pourra être perturbé si, de plus, la privatisation s'accompagne de certaines restrictions quant à la propriété du capital-actions. En se départissant de ses avoirs dans la société Pacific Western Airlines, le gouvernement de l'Alberta a incorporé dans une loi spéciale des restrictions relatives au droit de vote et à la propriété, de façon à favoriser une large diffusion des actions de l'entreprise. Des restrictions de ce genre peuvent aussi servir à donner une préférence aux résidants d'une région particulière ou à empêcher une société de passer sous contrôle étranger.

Ces contraintes peuvent avoir un effet marqué sur l'efficience de l'entreprise nouvellement privatisée. Lorsque les actions sont largement réparties et que la proportion que peut posséder une personne ou un groupe est rigoureusement limitée, il sera difficile aux actionnaires mécontents ou à des intérêts de l'extérieur d'exercer une influence quelconque. On pourra ainsi avoir beaucoup de mal à se défaire de cadres supérieurs ou d'un conseil d'administration dont la performance laisse à désirer. La restructuration et la rationalisation qui suivent une prise de contrôle peuvent, en outre, s'avérer essentielles à la formation d'une nouvelle entreprise plus efficiente.

Les restrictions imposées aux acheteurs étrangers peuvent avoir un effet semblable sur l'efficience. Un acheteur étranger est parfois mieux placé pour restructurer une société et assurer l'augmentation voulue de l'échelle de production et de la spécialisation. L'acquisition d'une entreprise par des intérêts étrangers peut aussi être souhaitable quand la vente à des intérêts nationaux entraînerait une réduction significative de la concurrence sur le marché.

Par ailleurs, les objectifs qui viennent en conflit avec les impératifs de l'efficience économique peuvent souvent être réalisés par d'autres moyens moins coûteux. Par exemple, les arguments en faveur des restrictions sur la propriété du capital-actions tiennent principalement à certaines préoccupations au sujet de la concentration économique – sur certains marchés en particulier ou dans l'économie en général. La Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, récemment modifiée, comporte un mécanisme pour l'examen des projets de fusion susceptibles de nuire à l'efficience du marché. La Loi vise ainsi la concentration sur des marchés spécifiques, mais elle ne s'applique pas à la concentration du pouvoir dans l'économie en général. Cependant, comme le signalait la Commission royale d'enquête sur les groupements de sociétés, il est difficile d'établir d'avance des critères permettant d'évaluer l'incidence de fusions et d'acquisitions qui mettent en cause de grands conglomérats. Comme le gouvernement fédéral voudra limiter les acquisitions étrangères dans certains cas – ce qu'il peut faire d'ailleurs en vertu de la Loi sur Investissement Canada –, il pourra aussi vouloir contrecarrer les initiatives de certains intérêts canadiens s'il considère que la transaction envisagée risque de porter préjudice à l'intérêt public. Mais les mesures de protection qui prennent la forme de restrictions à la propriété ne conviennent pas dans ce cas. La décision d'empêcher ou de dissoudre des fusions mettant en cause de grands conglomérats « doit être politique et elle doit émaner du

gouvernement et du Parlement, qui auront tenu compte de toutes les circonstances »[3].

Les gains sociaux de la privatisation dépendront également de la nature des conditions imposées lors de la vente d'une société d'État. S'il s'agit de céder le contrôle d'une entreprise, on pourra exiger des soumissionnaires qu'ils offrent des garanties en ce qui concerne l'emploi, l'approvisionnement auprès de fournisseurs locaux et, peut-être aussi, la recherche et le développement. Ces exigences sont susceptibles d'influer sur les gains, et donc sur la valeur marchande, de la société. Souvent, ce moyen de promouvoir l'emploi et d'autres objectifs se révèle relativement coûteux et inefficace. Comme nous l'avons mentionné, de tels objectifs se prêtent habituellement mieux à des programmes de portée plus générale qui permettent au gouvernement de choisir les candidats les plus prometteurs en regard de l'aide à accorder et de cesser l'aide si l'entreprise ne répond plus aux critères établis.

Dans les cas extrêmes, lorsque la vente comporte une clause à l'effet que des subventions continueront à être versées en retour d'engagements de la part du nouveau propriétaire, en matière d'emploi ou sur d'autres aspects, le gouvernement peut se retrouver dans le même genre de situation défavorable qui mène souvent à opter pour la propriété publique. En d'autres termes, la privatisation dans ces conditions peut se solder par une perte nette pour la société.

Le transfert de propriété d'une société et le processus de restructuration et de rationalisation qui le précède ou en résulte risquent d'entraîner des coûts d'adaptation parfois très élevés. On attend ordinairement d'un employeur avisé qu'il suive certaines pratiques afin d'atténuer l'incidence de ces problèmes de transition. En particulier, les gouvernements devraient s'assurer que les termes des conventions collectives et des contrats qu'ils ont conclus avec leurs employés soient respectés, même lorsque les garanties législatives ne s'appliquent pas ou sont ambiguës. Il faudrait surtout éviter que les travailleurs soient pénalisés lorsque les droits qu'ils ont accumulés en vue d'une pension sont pris en charge par un nouvel employeur. Lorsqu'une rationalisation ou une restructuration s'impose en vue de préparer la vente d'une entreprise, les gouvernements doivent suivre les « meilleures pratiques » en fournissant aux employés qui doivent être licenciés un préavis de congédiement suffisant, une compensation appropriée et une aide à la relocalisation.

Outre ses obligations envers les employés, une entreprise est généralement liée par certains engagements envers ses créditeurs, ses fournisseurs et souvent aussi envers ses clients. Ces engagements devront aussi faire partie des négociations entre le gouvernement et les acheteurs éventuels. Les emprunts devront probablement être renégociés, vu le degré de risque plus élevé que représente une entreprise privée[4]. Alors que le gouvernement peut continuer à se porter garant du solde de la dette de la société, cette situation risque d'entraîner des difficultés considérables, comme nous l'avons vu au chapitre 6. Les récentes négociations en vue de la vente de la Société de développement du transport urbain de l'Ontario donnent un exemple de l'importance que peuvent prendre les autres garanties. Une des pierres d'achoppement de ces négociations était la garantie d'exécution que la Société avait fournie à ses clients américains, laquelle (combinée aux garanties plus limitées qui la liaient avec ses sous-traitants) était perçue comme une obligation fort importante.

Établir un prix de vente

L'évaluation d'une entreprise publique en vue d'en établir le prix de vente est un exercice particulièrement épineux. Par exemple, le gouvernement du Royaume-Uni a eu tendance, lors de ses émissions d'actions, à fixer le prix à un niveau bien inférieur à la valeur commerciale que prenaient ultérieurement ces titres (tableau 10-2). Lorsqu'il n'a pas fixé de prix mais a demandé aux investisseurs de présenter des soumissions égales ou supérieures à un prix minimum, il a rencontré là aussi des difficultés[5]. Ainsi le prix minimum exigé pour les actions de Britoil s'est avéré trop élevé, de sorte que les investisseurs n'ont d'abord souscrit que le tiers de l'émission.

Lorsqu'une émission publique d'actions est achetée principalement par les résidants, un prix initial trop faible se traduira par un gain pour les investisseurs aux dépens du trésor public, alors qu'inversement, si le prix initial des actions est trop élevé, il en résultera une perte pour les investisseurs à l'avantage de l'État. Bien qu'il ne s'agisse fondamentalement que d'un transfert – et d'un transfert qui se fait, dans ce cas, entre concitoyens –, ce serait une erreur de considérer que la question du prix n'a que peu d'importance. Il est clair que les gens s'attendent à ce que le prix d'une émission d'actions se rapproche raisonnablement de sa juste valeur marchande. Des prix qui conduiraient à des gains inattendus ou à des pertes importantes ne serviraient pas les intérêts du gouvernement et pourraient compromettre le programme de privatisation.

Lorsqu'il s'agit de vendre une entreprise publique au moyen d'une émission publique d'actions et qu'il existe un réel problème d'évaluation, nous croyons qu'il serait avantageux d'émettre les actions par étapes. Cette façon de procéder aiderait le gouvernement à déterminer la valeur marchande des actions offertes. En mettant en

Tableau 10-2

Escomptes dans le prix de vente initial des entreprises publiques au Royaume-Uni

En pourcentage

	Escompte[1]
Ventes effectuées à partir de prix fixes établis :	
Amersham International	35
Associated British Ports	98
British Aerospace	15
British Petroleum	6
British Telecom	91
Cable and Wireless	15
Jaguar	8
Ventes assujetties à des appels d'offres :	
Associated British Ports	– 2
British Petroleum	3
Britoil	– 21
Cable and Wireless	– 3
Enterprise Oil	2

1 L'escompte a été calculé à l'aide de la variation de prix observée entre le prix d'émission et le prix de fermeture après la première semaine de transactions, compte tenu des fluctuations des prix des actions dans l'ensemble du marché.

Source : J.A. Kay et D.J. Thompson, « Privatisation: A policy in search of a rationale », *The Economic Journal*, vol. 96, mars 1986, pp. 18-32.

vente un petit nombre d'actions et en suivant de près l'évolution de leur prix sur le marché boursier, le gouvernement disposera ainsi d'une indication précieuse pour établir le prix des émissions d'actions ultérieures. Le risque qu'une forte proportion des actions soit émise à des prix qui diffèrent sensiblement de leur valeur réelle serait réduit d'autant.

Toutefois, pour que la réaction du marché à une émission initiale puisse servir d'indication sur la façon dont il réagira à une émission de 100 % des actions, le fait que le gouvernement demeure propriétaire de la société dans l'intervalle ne doit pas être jugé comme étant préjudiciable à la rentabilité de l'entreprise. Les investisseurs doivent être convaincus que le gouvernement s'est engagé dans un processus de privatisation et qu'il cédera en totalité la propriété de l'entreprise dans un proche avenir. Ils doivent être assurés que, dans l'intervalle, le gouvernement ne prendra pas avantage de son pouvoir de contrôle pour imposer à la société des responsabilités en matière de politique publique. Le gouvernement doit donc se désister de son autorité en faveur du conseil d'administration et agir avec beaucoup de prudence dans ses rapports avec l'entreprise au cours de cette période de transition.

L'amélioration de la transparence et du contrôle

Les efforts devraient non seulement porter sur une réforme de la structure de propriété des entreprises publiques mais viser également à ce que les sociétés d'État qui ont un rôle légitime à jouer et qui ne seront pas démantelées s'acquitteront le mieux possible de leur mandat.

Un régime approprié de transparence et de contrôle doit tenir compte des caractéristiques organisationnelles distinctives de l'entreprise publique. Les sociétés gouvernementales ont été bénéfiques dans les circonstances où il était difficile pour le gouvernement de conclure des accords contractuels avec le secteur privé. Un système de contrôle qui tenterait de reproduire des relations officielles et bien structurées du genre de celles qui existent entre un gouvernement et une entreprise privée compromettrait cet avantage. Par contre, il y a des avantages à ce que les sociétés d'État opèrent avec une autonomie par rapport au gouvernement et qu'elles ne soient pas assujetties aux contraintes qui s'appliquent aux ministères gouvernementaux. Un système de contrôle qui réduirait cette autonomie risquerait d'éliminer en même temps d'importants avantages au plan organisationnel.

Le gouvernement fédéral et les provinces ont mis à l'essai diverses méthodes pour le contrôle des entreprises publiques, et d'importantes réformes ont été apportées dans ce domaine au cours des dernières années. Il ressort toutefois de notre examen que des réformes supplémentaires s'imposent. La plupart du temps, les gouvernements ont tiré parti de la souplesse d'intervention que permet l'entreprise publique. Cependant, ils ont moins bien réussi à concrétiser les avantages qui doivent découler de la délégation des responsabilités à une entité quasi autonome au sein du secteur public.

À notre avis, il faudrait clarifier et rationaliser davantage la division des responsabilités entre le gouvernement et le conseil d'administration des entreprises publiques. Lorsque les responsabilités ne sont pas clairement définies, il ne peut y avoir de transparence à proprement parler. Et là où le degré de transparence est faible, on ne sera guère enclin à viser un niveau élevé de rendement. Les ministres doivent certes fournir les orientations en matière de politique, mais c'est au conseil d'administration que revient la responsabilité d'administrer les activités de la société. Il doit donc disposer de pouvoirs suffisants pour être en mesure de s'acquitter efficacement de cette responsabilité.

Nous avons proposé que les responsabilités de la direction et du conseil d'administration soient précisées dans un document que nous avons appelé un « énoncé

des objectifs ». Toutes les obligations imposées par l'État y figureraient et tout conflit entre les objectifs de la société d'État serait résolu. L'énoncé des objectifs, y compris toute modification ultérieure, serait déposé au Parlement et deviendrait un document public.

Dans le régime que nous proposons, le rôle des membres du conseil d'administration des entreprises publiques est d'une importance capitale. Afin de relever le prestige et l'autonomie des membres du conseil d'administration, nous avons proposé qu'ils soient choisis à partir d'une liste de candidats préparée par une commission indépendante. Nous croyons que les ministres et les hauts fonctionnaires devraient être exclus des conseils d'administration des sociétés d'État, et cela afin d'en favoriser l'indépendance et de réduire le risque de conflits d'intérêts. Afin de s'acquitter efficacement de leurs obligations, les conseils d'administration doivent, à notre avis, avoir les pleins pouvoirs en ce qui concerne l'embauche et la rémunération des cadres supérieurs de l'entreprise.

Dans la plupart des gouvernements, le rôle des conseils d'administration des entreprises publiques est encore limité, dans la pratique courante, par la nécessité d'obtenir l'autorisation du ministre pour la plupart des initiatives importantes, même lorsqu'il s'agit de questions qui, dans une large mesure, touchent à des aspects administratifs ou techniques. Nous proposons que ce genre d'intervention prédécisionnelle soit remplacé par un contrôle postdécisionnel. Lorsqu'il y a lieu de conserver une procédure d'autorisation préalable – notamment pour les projets d'investissement – nous estimons que celle-ci devrait être conçue de façon à empiéter beaucoup moins qu'à l'heure actuelle sur les responsabilités de la société en matières administratives ou techniques.

L'assurance que le conseil d'administration s'acquitte effectivement de ses obligations doit venir de ceux qui sont chargés de surveiller le rendement de la société d'État. La mise en place d'un système efficace pour recueillir et évaluer les renseignements sur la performance des entreprises publiques représente un défi qui mérite une certaine attention au sein de chaque gouvernement. Cependant, nous avons aussi souligné l'importance d'un processus systématique d'évaluation comme « filet de securité » distinct des mécanismes de surveillance. Après avoir évalué les objectifs et considéré les diverses options qui s'offrent, les gouvernements devraient fixer un plafond aux coûts qu'ils sont prêts à assumer pour soutenir diverses activités non commerciales. Dans ce cas, même s'il subsiste diverses formes – importantes mais non détectées – de gaspillage et d'inefficience, les ministres peuvent être assurés que le prix payé pour la poursuite de certains objectifs de politique publique demeure dans des limites raisonnables.

Le succès d'un système de contrôle repose sur l'imputabilité non seulement des dirigeants et des administrateurs, mais aussi des fonctionnaires et des ministres chargés de la surveillance des activités des entreprises publiques. Les organes législatifs peuvent apporter une importante contribution pour s'assurer que les exigences de la procédure et les « règles du jeu » seront respectées. Nous croyons que les comités législatifs spécialisés représentent une tribune utile pour l'examen des activités des entreprises publiques. Les vérificateurs du gouvernement fédéral et des provinces peuvent appuyer le travail de ces comités et rendre ainsi plus efficace la surveillance exercée par l'autorité législative.

Des mécanismes de contrôle spéciaux sont requis dans le cas des monopoles publics et des entreprises mixtes. La présence d'actionnaires privés limite considérablement la gamme des contrôles pouvant être appliqués aux sociétés mixtes. Par contre, des mécanismes de surveillance élaborés sont à la fois possibles et souhaitables dans le cas des monopoles. Les organismes de réglementation peuvent aussi contribuer au contrôle des monopoles, même lorsque la volonté du gouvernement de donner des directives dans certains domaines limite le champ de responsabilité pouvant être confié à un tel organisme.

La tâche à accomplir

Notre étude de l'entreprise publique nous a fait explorer deux grandes voies de recherche. Elle nous a fait aborder la question générale de la meilleure façon pour les gouvernements de poursuivre leurs divers objectifs de politique publique. Elle nous a aussi amenés à considérer les répercussions de l'entreprise publique au plan de la productivité et de la compétitivité dans d'importants secteurs de l'économie. Dans un certain nombre de cas, il s'est avéré que les questions de politiques fondamentales débordaient le cadre de l'entreprise publique. Dans quelques secteurs, par exemple, nous avons souligné la nécessité d'une stratégie générale de réforme visant à réduire la protection gouvernementale et accroître le rôle des forces du marché. La privatisation serait un élément de cette stratégie, mais elle ne pourrait par elle-même produire les gains attendus au niveau de l'efficience du marché.

Il ressort en même temps de notre étude que d'importants gains peuvent être réalisés en effectuant des réformes centrées sur l'entreprise publique. Bon nombre de sociétés gouvernementales n'ont plus leur raison d'être. Les mécanismes de contrôle en place dans les divers gouvernements ne favorisent pas l'exploitation de tout le potentiel de cet instrument d'intervention de l'État. Il y a amplement matière à réforme dans les institutions, et les mécanismes de contrôle existants des

entreprises publiques offrent également de sérieuses possibilités d'amélioration.

Malgré l'importance du rôle qu'a joué l'entreprise publique dans le développement du pays, les Canadiens ne doivent pas être prisonniers de leur histoire. Il importe de revoir l'utilité de chacune de ces entreprises dans le contexte social et économique d'aujourd'hui. Il est important, en outre, que cet examen, de même que le débat public plus vaste dans lequel il s'inscrit soient éclairés par une conception réaliste du potentiel ainsi que des limites de l'entreprise publique. Nous espérons que le présent document contribuera à assurer un haut niveau et une qualité élevée à ce débat.

Réserves

K. Kaplansky, D. Bellemare et P. Fortin

Il est tout à fait légitime de s'interroger sur ce que les gouvernements devraient faire ou produire et sur les moyens qu'ils devraient prendre pour atteindre leurs objectifs. Et personne ne contestera la nécessité de remettre en question des décisions prises antérieurement, de les modifier ou même de les révoquer. Mais ce sont là des questions qui touchent au rôle et aux fonctions de l'État, et c'est pourquoi elles appellent des réponses politiques ou qualitatives, plutôt qu'une solution unique reposant sur la seule analyse économique. Le calcul économique est un instrument trop limité pour englober tous les aspects de ces questions, car la plupart de ces aspects ne peuvent se réduire à des paramètres quantitatifs. La poursuite de la plupart des objectifs de l'État fait intervenir des jugements de valeur soit à cause de leur nature même (comme dans le cas de l'équité, de l'intégration nationale, de la sécurité économique et de la culture), soit parce qu'ils impliquent des coûts ou des bienfaits sociaux, qui sont par définition difficiles à évaluer (comme dans le cas du développement économique). Or, l'analyse économique ne peut manifestement pas se dispenser de faire appel à des jugements de valeurs.

Elle a du reste, ses limites et ses partis pris, que le sujet du présent rapport rend tout particulièrement évidents. Il est malheureux que les conclusions auxquelles est arrivé le Conseil économique procèdent d'une analyse économique étroite et s'inspirent du courant d'opinion néo-conservateur présentement en vogue.

Si le cadre d'analyse défini au chapitre 3 fait effectivement appel au bon sens, les applications qu'on en tire dans les chapitres consacrés à des entreprises publiques spécifiques s'écartent des principes adoptés au départ. Au lieu de reconnaître que les objectifs poursuivis par les diverses entreprises publiques représentent des choix politiques, le rapport propose souvent de remettre ces objectifs en question. Il suggère même d'abandonner tel objectif sous prétexte que la réalisation en est trop coûteuse, alors qu'il est, en fait, impossible de quantifier bon nombre des coûts et des avantages qu'elle entraîne. La solution proposée est alors la privatisation, ce qui revient à jeter le bébé avec l'eau du bain.

Les recommandations que renferme cette étude ne devraient surprendre personne, car elles sont inspirées par une analyse fondée sur une théorie de plus en plus populaire depuis les années 60 et qui vise à réduire le rôle de l'État. Même si la théorie établie, qui remonte à 1776, a ses défauts et pourrait sans doute être améliorée, on ne devrait pas la mettre au rancart, comme le veut la nouvelle théorie économique. Voilà pourquoi nous ne pouvons accepter le ton général de ce rapport et en particulier les recommandations visant la privatisation d'Air Canada, de Petro-Canada et du transport urbain, ainsi que le démantèlement du Canadien National.

Les récentes faillites de plusieurs transporteurs aériens aux États-Unis par suite de la déréglementation devraient servir d'avertissement à ceux qui souhaitent le démantèlement et la privatisation d'Air Canada. Par ailleurs, la situation presque chaotique qui règne sur le marché mondial du pétrole et la crise grave dans laquelle est plongée notre propre industrie des hydrocarbures justifient pleinement, après coup, la décision de créer Petro-Canada et d'en faire un puissant facteur de préservation, d'expansion et de protection des ressources énergétiques du Canada. Rien, en effet, ne garantit que les événements des années 70 ne se reproduiront pas.

La privatisation du transport urbain pourrait mener au désordre total. Elle entraînerait probablement une hausse des coûts et une baisse de la qualité des services sur les trajets qui ne peuvent s'autofinancer, sans parler des embouteillages et de la pollution qui pourraient en découler. Nous sommes tout aussi opposés à la diminution du rôle du Canadien National qui résulterait de l'octroi à des entreprises privées du libre accès au réseau existant.

Le rapport ne contient aucune recommandation précise quant au rôle de l'entreprise publique comme instrument de la politique industrielle. Il propose cependant de limiter certains des pouvoirs de l'État. Nous ne voyons pas en quoi il serait plus efficace de limiter les pouvoirs de l'État en matière de développement économique. Personne n'a encore démontré que les marchés peuvent, d'eux-mêmes, éliminer les disparités régionales. Nous ne croyons pas que ces recommandations représentent l'aboutissement logique des arguments, pourtant soigneusement choisis, présentés dans le rapport. Elles traduisent plutôt le jugement de valeur posé par les tenants d'une orthodoxie économique qui privilégie l'action des lois du marché et les activités du secteur privé.

D'autres experts ont souligné qu'il n'existe pas de marchés aveugles, guidés par une « main invisible » pour le bien de la société. Au contraire, les marchés sont concentrés et organisés en « holdings » qui peuvent exercer une influence politique considérable, et pas forcément dans l'intérêt du public. Aussi la privatisation ne dépolitise-t-elle pas les décisions relatives à l'intérêt public, mais elle transfère plutôt au secteur privé une responsabilité dont la dimension politique est du ressort de l'État.

Nous remarquons également que le rapport a dû limiter son champ d'analyse et qu'il y est précisé que les principales recommandations concernant la privatisation n'ont qu'une valeur d'exemple. Nous ne pouvons pourtant nous empêcher de nous demander pourquoi le Conseil s'est refusé à faire des recommandations relativement à diverses autres entreprises fédérales et provinciales, alors que les données présentées à l'égard de celles-ci paraissent semblables aux données qui ont servi à formuler les propositions touchant les entreprises les plus « visibles ».

Peut-être ce parti pris reflète-t-il fidèlement l'opinion qui prévaut à l'heure actuelle dans les milieux politiques aux États-Unis, mais nous ne sommes pas ici aux États-Unis. Le Canada a toujours eu, au sein de ses principaux partis politiques et de la fonction publique à l'échelon provincial aussi bien que fédéral, des personnes clairvoyantes qui estimaient que, pour diverses raisons, l'État doit jouer ici un rôle plus actif que celui que nos voisins américains sont prêts à lui prêter. On peut citer parmi ces raisons les différences de géographie et de climat, la taille relativement petite de la population, d'ailleurs dispersée sur une grande superficie, et même des valeurs sociales différentes. Nous admettons, avec les auteurs du rapport, que nous ne devons pas être esclaves de notre histoire, mais il ne s'agit pas pour autant de renier ses enseignements ni d'écarter du revers de la main le rôle qu'ont joué les entreprises publiques dans la formation du Canada ou celui qu'elles pourraient jouer à l'avenir dans la réalisation des objectifs de développement national.

Il est vrai qu'on doit toujours être prêt à examiner les coûts et les avantages propres à ce genre d'entreprise, et qu'il faut rester attentif aux effets pernicieux du favoritisme et du gaspillage. Mais le mode d'évaluation utilisé dans le rapport n'est pas exactement objectif. De nombreux économistes éminents au Canada et ailleurs accordent plus d'importance à certaines fonctions des entreprises publiques que ne le font les auteurs du rapport. Nous songeons notamment à la nécessité pour le gouvernement de « tâter le pouls » de l'industrie et de disposer d'instruments essentiels et efficaces pour infléchir l'orientation globale de l'économie.

Sans doute les auteurs du rapport admettent-ils – à regret, d'ailleurs – que les entreprises publiques peuvent, en principe, avoir une certaine utilité dans des circonstances données. Les recommandations visant la privatisation de Petro-Canada, d'Air Canada et du transport urbain enlèvent cependant tout son sens à cette constatation. En outre, les solutions proposées relativement au transport ferroviaire des marchandises nous semblent receler les prémices du démantèlement du Canadien National. Or, toutes ces sociétés représentent l'intérêt du public aux leviers de commande de l'économie. Lorsqu'elles auront été privatisées, que restera-t-il des entreprises publiques fédérales ? En somme, le rapport choisit la privatisation comme solution ultime, pour des raisons qui nous paraissent très contestables.

Nous rejetons les affirmations de ceux qui disent que de nombreux politiciens et fonctionnaires poursuivent avant tout leur intérêt personnel ou que les sociétés publiques sont, de par leur nature, moins efficaces que les entreprises privées. Il ne manque pas d'exemples, dans le secteur privé, de gestionnaires qui défendent leur propre intérêt au détriment des actionnaires ou au prix d'inefficacités qui restent longtemps inaperçues. Le rapport parle de l'autodiscipline du marché des capitaux, mais comment ne pas s'interroger sur la rigueur de cette discipline quand on songe à divers événements récents (trop nombreux pour être énumérés ici) ?

Nous ne partageons pas non plus l'opinion suivant laquelle les sociétés d'État sont forcément soumises à un examen moins rigoureux que les entreprises privées. Qu'il soit souhaitable d'améliorer cet examen, nous en convenons, tout en soulignant qu'il en va de même pour le secteur privé. Mais la vérification à laquelle sont soumises les entreprises publiques est, de toute manière, beaucoup plus transparente que ne le sont les délibérations des conseils d'administration ou des vérificateurs des sociétés privées. Les économistes néo-conservateurs semblent faire davantage confiance à la « main invisible » – et indéfinissable – du marché qu'à l'action très visible de l'État, plus facile à surveiller pour autant qu'existe la volonté politique de le faire. Les activités intéressées qui se déroulent dans le secteur privé sont rarement exposées aux mêmes contraintes que peut imposer, et qu'impose souvent, la vigilance des partis d'opposition et des médias à l'égard des activités du secteur public.

Nous ne comprenons pas comment le rapport peut garder un silence presque total quant à l'influence néfaste que risque d'avoir la privatisation des grandes entreprises publiques sur l'investissement productif et sur l'emploi. En période de chômage élevé, il faut développer les capacités productives pour relancer l'économie. Si les marchés financiers doivent faire face à un

mouvement massif de privatisation, quel niveau d'investissement pourra-t-on espérer ?

En proposant spécifiquement que des sociétés très visibles comme Air Canada et Petro-Canada soient privatisées, le rapport remet en question le principe même de l'entreprise publique. Les défenseurs de ce principe, partisans d'une économie mixte où se côtoient sociétés d'État et entreprises privées, voient dans le secteur public un partenaire du secteur privé, remplissant une fonction différente. Son rôle est d'atténuer les répercussions négatives que peut avoir l'économie de marché fondée sur la concurrence - disparités régionales, fluctuations cycliques excessives, chômage massif, et ainsi de suite. De nombreuses entreprises publiques ont été créées pour promouvoir la croissance économique mais, contrairement à la plupart des entreprises privées, elles visent aussi à réduire les effets nuisibles que peut engendrer la croissance tout en poursuivant des objectifs sociaux et nationaux souhaitables. Il est illusoire d'envisager la croissance économique sans tenir compte de considérations de ce genre.

Malgré certaines carences et certains incidents de parcours, souvent imputables à des facteurs internationaux ou à des faiblesses humaines - et qu'on retrouve d'ailleurs dans le secteur privé autant que dans le secteur public -, la notion d'économie mixte est loin d'être démodée dans la plupart des sociétés démocratiques, y compris le Canada. Elle reste une solution efficace et viable si on la compare, d'une part, à la sclérose de l'étatisme intégral et, d'autre part, au rejet néo-conservateur de toute intervention autre que minimale de l'État dans la gestion de l'économie. S'il y a une leçon à tirer de l'histoire du siècle dernier, de la dépression économique des années 30 et des crises internationales répétées, c'est qu'un gouvernement démocratique a besoin de toute une gamme de moyens d'action pour protéger le bien-être économique de la société tout en favorisant l'initiative personnelle et la liberté individuelle face aux menaces que risquent de poser les forces du marché incontrôlées et souvent manipulées.

Pour finir, nous nous bornons à citer les paroles sur lesquelles un ancien membre du Conseil, Harry W. Arthurs, aujourd'hui président de l'université York, concluait les réserves qu'il exprimait relativement au rapport du Conseil économique sur la réforme de la réglementation :

> Enfin, si je me suis permis de présenter mes vues séparément, et peut-être même d'exagérer, c'est parce que je considère le débat sur la réglementation comme trop important pour que l'on s'en tienne au consensus. Bien sûr, celui-ci a notre préférence et s'avère probablement un bon moyen de liquider certaines controverses politiques d'ordre pratique. Toutefois, ce n'est peut-être pas nécessairement là la meilleure façon d'éclairer les débats publics et de stimuler la curiosité intellectuelle, fonctions qui, à mon avis, sont la plus précieuse contribution du Conseil.

Recommandations

1 Nous recommandons que les entreprises publiques d'électricité soient soumises à la surveillance étroite de commissions indépendantes qui auraient pour tâche a) de réglementer les tarifs, et b) de conseiller les gouvernements sur les dépenses en immobilisations. Ces commissions devraient notamment mettre l'accent sur les moyens d'accroître l'efficience, sur l'efficacité avec laquelle plusieurs objectifs peuvent être poursuivis simultanément, ainsi que sur la nécessité d'accroître la capacité de production.

2 Nous recommandons que les gouvernements du Manitoba, de la Saskatchewan et de l'Alberta assouplissent les exigences en matière de réglementation qui ont pour effet de restreindre la concurrence dans les télécommunications, de manière à réduire l'écart qui existe entre ces provinces et celles où les télécommunications relèvent principalement de la compétence fédérale.

3 Nous recommandons que les organismes de réglementation pertinents de l'Alberta, de la Saskatchewan et du Manitoba fassent davantage d'efforts pour connaître avec plus de précision la nature des coûts de certains services des entreprises publiques de téléphone, afin de s'assurer que leurs activités concurrentielles ne sont pas subventionnées par leurs activités monopolistiques. Si ces efforts devaient s'avérer vains – et l'expérience passée d'autres organismes de réglementation laisse planer un doute à cet égard –, nous exhorterions les gouvernements des trois provinces des Prairies d'envisager, comme stratégie à long terme, les possibilités qui s'offrent pour que les entreprises publiques de téléphone se départissent de leurs activités concurrentielles.

4 Nous suggérons qu'en raison des importantes économies qu'il serait possible de réaliser, notamment dans les petits centres urbains, les gouvernements provinciaux et municipaux explorent les divers moyens susceptibles de favoriser la participation du secteur privé dans le transport urbain. En particulier, les gourvernements provinciaux devraient réviser leurs programmes de subventions qui ont présentement pour effet de décourager le recours à la sous-traitance.

5 Nous recommandons que dans l'élaboration des politiques visant à favoriser la concurrence dans le secteur du transport ferroviaire des marchandises, on considère la possibilité de faciliter l'entrée de nouvelles entreprises dans le segment des services de transport ferroviaire proprement dits. Une telle stratégie d'ouverture exigerait que les nouvelles entreprises qui satisfont à certaines exigences de base soient autorisées à faire du transport ferroviaire et qu'elles puissent avoir librement accès aux voies ferrées existantes.

6 Nous recommandons que les réformes nécessaires contenues dans le projet de loi C-97 (déposé lors de la première session du 33e Parlement) soient combinées aux changements (décrits en détail au chapitre 9) qui auraient pour effet d'étendre les pouvoirs du conseil d'administration de VIA Rail et d'accroître sa capacité d'atteindre les objectifs précisés dans le projet de loi. Nous incitons également VIA Rail à considérer attentivement la possibilité de recourir à des appels d'offres concurrentiels comme moyen de réduire sa dépendance actuelle envers le CN et le CP.

7 *Afin d'assurer que la déréglementation du transport aérien portera tous ses fruits,*
Nous recommandons qu'Air Canada soit privatisée. Cependant, la vente ne devrait pas survenir avant que ne soient adoptées les modifications proposées à la Loi nationale sur les transports, de manière à ne pas nuire à la mise en œuvre de ces réformes importantes. Les actions de la société d'État devraient être vendues par le biais d'une offre publique en accordant la priorité aux Canadiens, mais sans restriction particulière quant au nombre d'actions pouvant être acquises.

8 *Puisqu'elle ne joue pas à l'heure actuelle un rôle important en tant qu'instrument de politique,*
Nous recommandons que la société Petro-Canada soit privatisée. Les actions de la société devraient être vendues par le biais d'une offre publique initialement réservée aux Canadiens, sans toutefois imposer de restrictions législatives quant à la détention éventuelle du capital-actions de la société.

9 Nous recommandons que les gouvernements déposent un énoncé des objectifs pour chaque entreprise publique relevant de leur compétence. Cet énoncé devrait viser à préciser les attentes des autorités en ce qui concerne la prestation de services non commerciaux, ainsi qu'à trancher les conflits possibles entre les objectifs non commerciaux, ainsi qu'entre les objectifs commerciaux et non commerciaux. Ces énoncés devraient faire l'objet d'un examen régulier et périodique – de préférence, tous les ans – et d'une évaluation en profondeur tous les trois à cinq ans.

10 Nous recommandons que la responsabilité juridique du conseil d'administration d'une entreprise publique soit la même que celle du conseil d'une entreprise privée en vertu de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes. Il devrait y avoir une étroite correspondance entre les « intérêts » d'une société, au sens de cette Loi, et les objectifs formulés par le gouvernement dans l'« énoncé des objectifs ».

11 Nous recommandons que les administrateurs des entreprises publiques venant de l'extérieur soient choisis par le gouvernement en cause parmi les candidats proposés par une commission indépendante. Les conseils d'administration des sociétés d'État ne devraient comprendre ni ministres ni fonctionnaires du gouvernement dont celles-ci relèvent.

12 Nous recommandons qu'un organisme rattaché à l'un des principaux ministères de gestion du gouvernement devienne responsable de l'approbation de toutes les propositions d'investissement commercial des entreprises publiques relevant de la compétence de ce gouvernement. L'organisme évaluerait les diverses propositions en se basant sur des critères commerciaux, notamment en faisant intervenir le coût d'opportunité du capital approprié. Les propositions jugées inacceptables sur la base de critères commerciaux, mais qui pourraient servir à la réalisation d'autres objectifs, seraient référées au ministre compétent en vue d'être étudiées dans un cadre de politiques plus général.

13 Nous recommandons qu'on procède à une évaluation complète avant de créer une entreprise publique ou d'assigner un nouvel objectif en matière de politique à une société déjà établie, et qu'on le fasse à intervalles réguliers par la suite. Le processus d'évaluation devrait viser à :

a) délimiter l'objectif poursuivi en matière de politique dans le cadre des contraintes de toute sorte qui pèsent sur les ressources de l'État; et

b) comparer les divers instruments disponibles pour réaliser l'objectif poursuivi.

De plus, le processus d'évaluation devrait chercher à établir un niveau de coûts acceptable pour une activité particulière, en tenant compte non seulement des subventions directes, mais aussi des subventions implicites qui ne sont habituellement pas prises en compte dans le cadre de l'examen des budgets.

14 Nous recommandons que la création ou l'acquisition d'une filiale par une entreprise publique soit soumise à l'approbation du Cabinet. Les pouvoirs de la filiale ne devraient pas être plus vastes que ceux de la société mère, et les filiales en propriété exclusive devraient être assujetties aux mêmes modalités de contrôle que les sociétés mères.

A Considérations sur le financement et l'investissement

Au chapitre 9, il est question surtout du processus décisionnel et des mécanismes de surveillance des décisions prises au sein des entreprises publiques. Dans cet appendice, nous considérons les principes que ces institutions doivent appliquer en évaluant un investissement, ainsi que la façon dont il doit être financé. Évidemment, ces questions sont primordiales pour l'existence d'une entreprise publique. Comme on l'a vu dans les chapitres précédents, les arguments en faveur de l'entreprise publique touchent pour une bonne part à des questions de capital. En particulier, les lacunes d'ordre transactionnel – l'incapacité du gouvernement de conclure une entente avec des producteurs privés – résultent souvent de la nécessité de disposer d'un capital fixe considérable. De même, le désir d'éviter l'impôt fédéral sur le rendement du capital constitue un important motif pour justifier le recours à des entreprises publiques sont surtout concentrées dans les industries à fort coefficient de capital, aussi bien au Canada que dans les autres pays.

Les critères applicables à l'investissement

Un investissement, qu'il soit privé ou public, ne peut ultimement être justifié que si les avantages attendus excèdent les coûts prévus. Évidemment, cette affirmation assez simpliste recèle une foule de problèmes dont plusieurs, dans le cas de l'entreprise publique, sont particulièrement complexes. Par exemple, il n'est certainement pas facile de faire une comparaison des avantages et des coûts sociaux, qui sont rarement évalués sur le marché. Or, la production d'une entreprise publique est caractérisée fréquemment par un mandat social. C'est principalement pour cette raison qu'au chapitre 9, il est proposé qu'on accorde aux ministères le droit d'approuver les projets des sociétés d'État qui ne sont pas financièrement viables. De même, le fait que les investissements des entreprises publiques aient tendance à être de longue durée fait surgir le difficile problème de la prévision à long terme tant des prix que des coûts. Un horizon temporel éloigné soulève encore d'autres problèmes, dont celui de la comparaison des coûts encourus et des avantages reçus à des périodes fort distantes dans le temps. Les intérêts payés ou gagnés représentent la valeur relative ou le coût d'option des ressources transférées entre deux périodes. Un taux d'intérêt positif implique que les biens futurs ont plus de valeur que les biens actuels, et pour les comparer, la valeur des premiers doit être actualisée. La détermination du taux d'intérêt qu'il convient d'employer dans l'évaluation des projets publics est une question qui a fait l'objet de beaucoup de discussions chez les économistes.

Le problème fondamental consiste à faire le choix d'un taux d'intérêt. Pour diverses raisons, la valeur relative des biens présents et futurs n'est pas la même pour tous les agents au sein d'une économie. En conséquence, les avantages nets d'un projet à long terme varieront selon la provenance des fonds ayant servi à son financement. Pour résoudre ce problème, les économistes prennent habituellement un taux d'escompte qui est une moyenne pondérée de trois taux : ce qu'il en coûte pour diminuer la consommation courante, le rendement sacrifié d'un investissement comparable dans le secteur privé et le coût des emprunts effectués sur les marchés de capitaux à l'étranger. La pondération est fonction de l'importance relative des diverses sources de financement de l'investissement public : la consommation intérieure, l'investissement privé et les emprunts à l'étranger[1].

Les taux d'intérêt varient non seulement selon la source des fonds, mais aussi selon le degré de risque ou de variabilité du rendement futur. Mais seul le risque systématique du rendement influe sur les taux d'intérêt. Le « risque systématique » tient non pas au rendement d'un projet pris en lui-même, mais à l'incidence du projet sur la somme des rendements futurs que touchera un investisseur. Autrement dit, lorsque plusieurs projets sont réunis dans un portefeuille, la variation du rendement de l'un d'eux pourra ne contribuer que très peu au risque systématique lorsqu'il y a de bonnes chances qu'elle soit annulée par les variations du rendement des autres projets[2]. En outre, selon les hypothèses habituelles en ce qui a trait à l'aversion pour le risque, même lorsqu'un portefeuille comporte un risque systématique, plus les bénéficiaires assumant le risque sont nombreux, moins élevé sera le taux d'intérêt requis pour compenser ce risque. Le regroupement et la diffusion des risques s'effectuent sur les marchés financiers du secteur privé. Les fonds mutuels et les projets en coparticipation constituent deux exemples à cet égard. Mais le recours à ces marchés comporte inévitablement des coûts, et les marchés eux-mêmes sont sujets à des limitations – surtout en ce qui concerne la diffusion du risque. Dans la mesure où le gouvernement peut assurer une plus grande diffusion du risque, les taux d'intérêt utilisés pour l'actualisation des projets publics devraient peut-être être inférieurs aux taux privés du

marché. La seule objection pourrait venir du fait que le gouvernement ne peut répartir le risque qu'en exigeant la participation de tous les contribuables, dont certains peuvent n'avoir aucun désir d'épargner ou d'assumer un risque.

De fait, loin d'exiger un taux de rendement optimal, on est souvent prêt à donner le feu vert à un projet d'investissement d'une entreprise publique dès lors que les coûts financiers sont tout juste couverts. Nous reviendrons brièvement sur ce point plus loin. Nous considérerons d'abord la question du coefficient d'endettement optimal d'une entreprise publique, l'un des principaux déterminants des coûts financiers.

Les critères applicables à la structure financière

Abstraction faite du niveau des immobilisations, comment les sociétés d'État devraient-elles structurer leur passif ? Presque toutes les entreprises publiques ont un coefficient d'endettement nettement plus élevé que ce qui a cours dans le secteur privé. Il existe même quelques sociétés gouvernementales, créées par loi spéciale, qui n'ont aucun avoir propre. La pratique à cet égard reflète l'environnement particulier de l'entreprise publique. Dans le secteur privé, la qualité des créances et l'accès au financement sont d'autant plus réduits – et la possibilité de faire faillite est d'autant plus grande – que le coefficient d'endettement est élevé. Habituellement, les débiteurs ne peuvent être remboursés qu'à même l'actif de la compagnie et ils n'ont pas accès aux autres avoirs que possèdent les actionnaires. Par contre, les titres de créances des entreprises publiques détenus par des investisseurs privés sont ordinairement cautionnés par l'État. Même en l'absence de toute caution gouvernementale, on croit généralement que l'État ne permettrait pas que ses sociétés fassent faillite. Donc, la qualité de la dette d'une entreprise publique est substantiellement la même que celle de toute autre créance du secteur public, en ce qu'elle est déterminée non par l'actif et l'avoir propre de la société en cause, mais par la capacité des contribuables d'absorber les pertes éventuelles. Par conséquent, non seulement les entreprises publiques au Canada empruntent-elles davantage que les sociétés privées, mais elles peuvent offrir des taux d'intérêt inférieurs.

Les moyens de déterminer le coefficient d'endettement optimal dans le cas des entreprises privées ne sont généralement pas applicables aux entreprises publiques. La plupart du temps, ces calculs prennent pour acquis que le coefficient d'endettement doit maximiser la valeur marchande de la société. Dans ces circonstances, le niveau optimal de la dette est établi en faisant un compromis entre divers coûts – par exemple, entre le coût d'une faillite résultant d'une dette trop élevée – et le coût des impôts que la société doit payer sur le rendement de son avoir propre. Or, ces considérations ne jouent habituellement pas dans le cas de l'entreprise publique, comme on l'a déjà mentionné au sujet de la faillite. De même, la plupart des entreprises publiques ne paient aucun impôt, ou n'en paient qu'à leurs propres actionnaires publics. Mais, même l'hypothèse sous-jacente – la maximisation de la valeur marchande de la société – est ici sans objet. Les actions des entreprises publiques ne sont pas cotées en bourse, et leurs « actionnaires » ne peuvent monnayer les titres qu'ils détiennent. Le principe directeur doit donc être semblable à celui de la dette publique[3]. Du point de vue de l'équité, les actionnaires et les contribuables ne devraient pas être contraints de payer pour des éléments d'actif dont ils ne se servent pas ou dont ils ne tirent aucun revenu. Ces avoirs doivent donc être financés par des emprunts. Ceci au moins est généralement conforme à la tendance des entreprises publiques à se financer davantage par voie d'emprunt.

Évidemment, ces considérations ne s'appliquent qu'aux emprunts que la société d'État doit directement au public. Lorsque les emprunts et le capital-actions d'une entreprise publique sont tous deux financés par le trésor public, comme c'est souvent le cas, la répartition entre les deux est sans importance. En d'autres termes, qu'il s'agisse de capital-actions ou d'emprunts, tout le capital de l'entreprise est fourni par le gouvernement, et le rendement du capital revient entièrement au gouvernement. Dans ces circonstances, la règle d'équité en ce qui a trait à la proportion des avoirs devant être financée par voie d'emprunt s'applique à la façon dont le gouvernement lui-même a obtenu le capital investi dans la société d'État : ces fonds devraient provenir d'emprunts plutôt que des impôts des contribuables.

L'exposé qui précède ne tient pas compte de la question du contrôle. Mais le recours à l'emprunt peut influer sur l'efficience et le contrôle des entreprises publiques. Dans ce contexte, il n'importe aucunement que les prêts soient fournis par des investisseurs privés ou par l'État. La question revêt deux aspects différents : l'incidence de la combinaison emprunts-avoir propre sur la surveillance exercée par les autorités politiques, et ses conséquences sur le comportement des gestionnaires.

Au plan politique, on a souvent fait valoir que les sociétés d'État qui encourent des pertes font beaucoup plus parler d'elles que celles qui sont rentables. En conséquence, le remplacement des emprunts – dont les intérêts doivent nécessairement être payés à même les recettes – par du capital-actions (qui n'est pas astreint à cette exigence) peut avoir un impact politique simplement en mettant fin aux pertes qui apparaissent dans les états financiers. Évidemment, du point de vue éco-

nomique, il n'y a guère de différences entre l'une et l'autre situations : les gains insuffisants sur les capitaux propres représentent une perte tout aussi importante en termes de possibilités sacrifiées.

En dépit de cela, il n'est pas difficile de trouver des exemples de cet effet de nature politique. La conversion des emprunts du CN et d'Air Canada en capital-actions a été motivée par le désir d'éviter que soient scrutées chaque année par le Parlement les demandes de crédit devant couvrir les pertes de ces sociétés[4]. Au chapitre 5, nous avons signalé le soin mis par ces deux entreprises pour éviter les pertes d'exploitation. De même, le capital fourni à Petro-Canada pour lui permettre de prendre de l'expansion dans les domaines de la production, de la commercialisation et du raffinage était en partie présenté comme étant nécessaire pour rendre cette société d'État autosuffisante. À noter qu'au palier fédéral comme dans plusieurs provinces, le régime de contrôle applicable aux entreprises publiques qui accusent habituellement des pertes et exigent des apports de capital additionnels est formellement différent de celui qui s'applique aux entreprises autosuffisantes. Historiquement, cette différence provient du contrôle qu'exerce le Parlement sur les crédits. Récemment, le Vérificateur général du Canada a recommandé que le Parlement scrute de plus près ce qu'on a appelé les « dépenses fiscales ». La même recommandation pourrait être formulée au sujet des dépenses qui prennent la forme d'un manque à gagner, c'est-à-dire, les pertes correspondant au rendement inférieur du capital des entreprises publiques par rapport à la moyenne observée dans l'entreprise privée.

Le choix entre le financement par voie d'emprunt ou par apport de capital influe également sur le comportement des gestionnaires. En premier lieu, on affirme parfois que le fait de subir des pertes continuelles est mauvais pour le moral du personnel d'une entreprise[5]. Si tel est le cas, la suppression des dettes devrait produire un effet positif considérable. Dans la même veine, on devrait pouvoir affirmer qu'un faible rendement du capital-actions est moins dommageable pour le moral. Par ailleurs, un avoir propre plus considérable offre probablement aux dirigeants d'une entreprise plus de flexibilité, de même que la possibilité d'enregistrer un manque à gagner, soit en raison d'inefficiences ou parce que les ressources de la société sont utilisées pour cultiver des appuis politiques. Ainsi, pendant un certain temps, Air Canada a subventionné des tarifs non rentables, mais seulement dans la mesure où la société d'État pouvait se maintenir à flot et éviter d'avoir à déclarer des pertes, comme on l'a déjà mentionné[6]. Évidemment, cet effet est exactement la réciproque de l'incidence politique du coefficient d'endettement dont nous avons fait état plus haut. En définitive, si la surveillance politique est relâchée et si aucun gain ou dividende n'est exigé sur le capital-actions, comment les gestionnaires réagiront-ils ?

La question de l'optimalité des investissements des entreprises publiques est également reliée au choix entre le financement par emprunt ou par capital-actions, de même qu'au rendement obtenu sur chacun d'eux. Nous avons déjà traité de la question des taux d'intérêt appropriés comme critères d'évaluation des investissements. En théorie, les gouvernements pourraient simplement décréter que leurs sociétés doivent se conformer aux exigences de l'impôt. Dans les faits, l'investissement est souvent jugé selon sa capacité de fournir un rendement suffisant pour couvrir les coûts financiers de l'entreprise. Or, cette norme de rendement est vraiment trop faible[7]. Nous avons déjà parlé des raisons à l'appui de l'application du régime fiscal aux entreprises publiques. Par comparaison avec les sociétés privées, les entreprises gouvernementales paient de plus bas taux d'intérêt sur leurs emprunts en raison des garanties offertes par l'État. En outre, alors que la capacité d'emprunt des entreprises privées est limitée, celle des sociétés d'État ne l'est pas grâce encore une fois aux cautions gouvernementales. Les sociétés privées doivent gagner un taux de rendement plus élevé sur le capital que celui qu'ils versent sur leurs emprunts, afin de compenser pour le risque financier – du moins s'ils désirent continuer à avoir accès à de nouveaux apports de capital sur les marchés financiers sans diluer l'avoir des actionnaires existants. Souvent, dans le cas des entreprises publiques, il semble qu'aucun rendement (ou un rendement presque nul) n'est requis sur le capital. Comme les décisions en matière d'investissements déterminent ultimement la taille des entreprises, toutes ces subventions implicites au capital peuvent conduire à une expansion excessive des entreprises gouvernementales et à une concurrence injuste et inefficiente sur les marchés, tant pour ce qui est des facteurs de production que de la production elle-même.

B Sommaire statistique

Tableau B-1

Résumé des statistiques sur les entreprises publiques[1]

	1983		Moyenne, 1980-1983		
	Pourcentage de participation publique[2]	Actif[3] (en milliers de dollars)	Recettes[4] (en milliers de dollars)	Ratio recettes/ dépenses[5]	Dette globale[6], 1983 (en milliers de dollars)
Entreprises fédérales[7] :					
Air Canada	100	2 190 567	2 236 958	1,0150	1 092 495
Administration de pilotage de l'Atlantique	100	1 907	5 109	0,9650	586
Énergie atomique du Canada Limitée	100	1 285 284	520 104	0,7675	845 408
Société d'assurance-dépôts du Canada	100	1 156 505	37 287	21,2675	835 266
Corporation de développement du Canada	36	7 558 600	3 335 384	1,0200	4 876 800
Corporation de développement des investissements du Canada[8]	100	. . .	. . .	. . .	. . .
Corporation Place du Havre Canada[9]	100	34 759	–	–	–
Société immobilière du Canada Limitée[10]	100	. . .	. . .	. . .	. . .
Société immobilière du Canada Limitée (Mirabel)[11]	100	4 795	6 086	0,5700	–
Société immobilière du Canada Limitée (Le Vieux-Port de Montréal)[11]	100	1 810	188	0,0200	–
Société immobilière du Canada Limitée (Le Vieux-Port de Québec)[11]	100	11 000	193	0,0100	–
Société canadienne d'hypothèques et de logement (Fonds général)	100	10 498 839	931 698	0,9925	10 159 950
Société canadienne d'hypothèques et de logement (Fonds d'assurance hypothécaire)	100	358 385	61 494	0,2650	298 980
Société de construction des musées du Canada Inc.[9]	100	15 470	–	0,0000	–
Société canadienne des ports (Conseil des ports nationaux)	100	445 843	172 811	1,2600	186 770
Société canadienne des postes	100	2 403 485	1 861 981	0,8700	–
Canadair Limitée[12,13]	100	276 728	304 976	0,7025	1 186 966
Arsenaux canadiens Limitée[13]	100	88 885	72 848	1,0875	3 500
Société Radio-Canada	100	638 780	161 073	0,1925	33 000
Corporation commerciale canadienne	100	382 500	3 016	0,1850	–
Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne	100	7 924	406	0,0575	54
Réseau des chemins de fer nationaux du Canada	100	6 789 765	4 165 770	1,0025	2 365 870
Société canadienne des brevets et d'exploitation Limitée	100	1 687	1 632	0,8450	–
Office canadien du poisson salé	100	18 340	47 589	1,0050	14 106
Commission canadienne du blé	100	4 296 821	3 750 504	1,1825	2 494 327
Compagnie de navigation Canarctic Limitée	51	22 104	5 770	0,5775	26 239
Canertech Inc.[15]	100	30 965	5 470	1,0533	3 430
Société de développement du Cap Breton (Division du charbon)	100	338 714	141 052	0,7325	11 368
Société de développement du Cap Breton (Division du développement industriel)	100	21 244	4 604	0,3325	27
Corporation de dispsosition des biens de la Couronne[14]	100	6 752	4 505	1,0200	–

Tableau B-1 (suite)

	1983		Moyenne, 1980–1983		
	Pourcentage de participation publique[2]	Actif[3] (en milliers de dollars)	Recettes[4] (en milliers de dollars)	Ratio recettes/ dépenses[5]	Dette globale[6], 1983 (en milliers de dollars)
Entreprises fédérales (suite) :					
de Havilland Aircraft of Canada Ltd.[12,13]	100	251 774	235 689	0,6775	285 890
Construction de défence (1951) Limitée	100	1 037	430	0,0400	–
Eldorado Nucléaire Limitée[12]	100	915 205	117 082	0,9175	558 157
Société pour l'expansion des exportations	100	6 974 267	462 381	1,0275	4 887 347
Société du crédit agricole	100	4 901 222	378 842	0,9700	4 615 454
Banque fédérale de développement	100	1 615 873	269 006	0,7750	1 340 894
Fishery Products International Ltd. (125459 Canada Ltd.)	63	. .	. .	. .	. .
Commission du port du fleuve Fraser	100	32 354	6 833	2,7550	–
Office de commercialisation du poisson d'eau douce	100	23 304	39 820	1,0075	18 820
Administration de pilotage des Grands Lacs Limitée	100	3 938	9 786	0,9650	–
Société du port de Halifax[16]	100	–	–	–	–
Commission du port de Hamilton	100	34 346	6 664	1,1675	1 376
Harbourfront Corporation	100	9 776	4 340	0,3800	–
Ponts Jacques Cartier et Champlain Inc.[17]	100	27 806	6 295	0,5700	66 242
Administration de pilotage des Laurentides	100	5 161	22 593	0,9925	100
Loto Canada[18]	100	15 383	1 780	4,4550	–
Les Associés Mingan Limitée[19]	100	. .	. .	. .	. .
Société du port de Montréal	100	213 617	35 259	1,5300	141 949
Commission du port de Nanaimo	100	18 395	4 869	1,3075	–
Corporation du Centre national des Arts	100	13 737	9 661	0,4675	187
Nordair Ltée[20]	87	109 827	139 154	1,0275	23 721
Commission du port de North Fraser	100	5 433	2 644	1,2750	–
Commission d'énergie du Nord canadien	100	270 419	72 613	1,0450	249 865
Société des transports du Nord Limitée[21]	100	76 031	45 318	1,1125	30 740
Commission du port d'Oshawa	100	3 909	616	1,1950	–
Administration de pilotage du Pacifique	100	4 484	15 438	1,0150	157
Pêcheries Canada Inc.[22]	100	–	–	–	–
Petro-Canada	100	8 239 025	2 824 184	1,1350	188 408
Commission du port de Port Alberni	100	7 942	2 329	1,1975	1 093
Société du port de Québec[16]	100	–	–	–	–
Corporation du port de Prince Rupert[16]	100	–	–	–	–
Monnaie royale canadienne	100	73 094	668 762	1,0225	16 634
Administration de la Voie maritime du Saint-Laurent	100	668 160	59 532	0,9800	–
Corporation du pont international de la Voie maritime Ltée[17]	100	364	1 262	1,0675	8
Téléglobe Canada	100	519 959	192 152	1,8350	70 310
Télésat Canada	50	398 687	88 421	1,2175	179 507
Commission du port de Thunder Bay	100	20 158	2 065	1,2550	419
Commission du port de Toronto	100	79 800	11 091	0,7950	32 825
Uranium Canada Limitée[23]	100	–	–	–	–
Corporation du port de Vancouver	100	206 337	44 793	1,1700	108 538
VIA Rail Canada Inc.	100	652 381	170 266	0,3000	–
Commission du port de Windsor	100	2 682	394	1,5850	200
Corporation du port de St. John's[24]	100	. .	. .	. .	. .
Entreprises provinciales :					
Terre-Neuve					
Harmon Corporation	100	16 325	609	0,8825	–
Hotel Buildings Limited	100	21 360	4 774	0,8525	32 126
Marystown Shipyard Limited	100	35 198	32 516	0,9625	24 947

Tableau B-1 (suite)

	1983		Moyenne, 1980-1983		
	Pourcentage de participation publique[2]	Actif[3] (en milliers de dollars)	Recettes[4] (en milliers de dollars)	Ratio recettes/ dépenses[5]	Dette globale[6], 1983 (en milliers de dollars)
Entreprises provinciales (suite) :					
Newfoundland and Labrador Development Corporation Limited	60	26 790	3 013	0,7950	26 700
Newfoundland and Labrador Housing Corporation	100	226 812	27 812	0,5650	141 699
Newfoundland and Labrador Hydro	100	2 086 643	233 560	1,1450	1 491 631
Newfoundland Farm Products Corporation	100	12 118	14 180	0,8400	267
Newfoundland Hardwoods Limited	100	17 531	18 186	1,0225	1 539
Newfoundland Industrial Development Corporation	100	95 520	2 494	1,7225	83 493
Newfoundland Liquor Corporation	100	21 092	72 896	1,7375	3 000
NORDCO Limited[25]	84	5 302	4 391	0,9287	3 246
Power Distribution District of Newfoundland and Labrador	100	533	18 900	0,5050	5 742
Île-du-Prince-Édouard					
Charlottetown Area Development Corporation	75	..	..	..	..
Georgetown Shipyard Incorporated	100	2 271	4 470	0,9675	1 799
Industrial Enterprises Incorporated	100	21 131	2 485	0,4475	18 795
Prince Edward Island Crop Insurance Agency	100	1 406	1 128	0,7325	-
Prince Edward Island Grain Elevators Corporation	100	1 663	3 838	0,9700	1 019
Prince Edward Island Housing Corporation	100	33 712	2 965	0,5750	26 390
Prince Edward Island Land Development Corporation	100	17 774	1 278	0,6625	16 307
Prince Edward Island Lending Authority	100	39 551	3 436	0,8225	39 516
Prince Edward Island Liquor Control Commission	100	4 425	28 206	1,3850	723
Prince Edward Island Lotteries Commission	100	342	4 656	1,4600	-
Prince Edward Island Market Development Corporation	100	286	136	0,1000	-
Summerside Waterfront Development Corporation	75	..	..	..	..
Nouvelle-Écosse					
Check Inns Limited	66	406	208	0,2825	106
Halifax International Containers Ltd.	80	..	..	..	..
Halifax-Dartmouth Bridge Commission	56	46 768	7 543	0,8850	73 549
Halifax-Dartmouth Port Development Commission[26]	60	36	90	0,2000	-
Industrial Estates Limited	100	126 755	13 399	0,9325	107 919
Nova Scotia Farm Loan Board	100	120 829	7 552	0,5325	122 553
Nova Scotia Fishermen's Loan Board	100	130 593	4 174	0,3750	-
Nova Scotia Liquor Commission	100	19 385	228 872	1,5525	-
Nova Scotia Lottery Commission	100	2 470	32 535	1,4600	-
Nova Scotia Power Corporation	100	1 394 572	396 349	0,9625	1 390 379
Nova Scotia Research Foundation Corporation	100	7 553	3 550	0,6825	-
Nova Scotia Resources Limited	100	81 443	1 793	2,8933	72 035
Nova Scotia Resources Development Board	100	..	..	..	..
Small Business Development Corporation	100	21 393	1 144	0,6633	-
Sydney Steel Corporation	100	225 270	116 328	0,6275	338 557
Tidal Power Corporation	100	28 761	2	0,0075	25 121
Trade Centre Limited	100	..	..	..	..
Waterfront Development Corporation Limited	100	27 115	1 507	0,8150	9 069

Tableau B-1 (suite)

	1983		Moyenne, 1980-1983		
	Pourcentage de participation publique[2]	Actif[3] (en milliers de dollars)	Recettes[4] (en milliers de dollars)	Ratio recettes/ dépenses[5]	Dette globale[6], 1983 (en milliers de dollars)
Nouveau-Brunswick					
Algonquin Properties Ltd.	99	5 254	2 574	0,9450	8 164
Beaverbrook Auditorium	100	..	..	..	..
Fredericton Hotel Company Ltd.	100	3 807	320	1,7050	3 588
Commission des loteries du Nouveau-Brunswick	100	1 898	25 420	1,4600	223
New Brunswick Coal Limited	100	44 341	22 892	0,9200	38 663
Commission de l'assurance-récolte du Nouveau-Brunswick	100	..	..	..	..
Commission d'énergie électrique du Nouveau-Brunswick	100	2 991 206	595 079	1,0625	2 237 381
Société d'habitation du Nouveau-Brunswick	100	209 010	6 167	0,3825	199 218
Société des alcools du Nouveau-Brunswick	100	14 783	162 882	1,5200	-
Conseil de recherche et de productivité du Nouveau-Brunswick	100	3 494	3 802	0,8850	80
Régie des transports du Nouveau-Brunswick[27]	100	20 718	-	0,0000	20 496
Gestion provinciale Ltée	100	16 186	473	0,8375	15 444
Québec					
Bio-Méga Inc.[21]	100	...	...	...	...
Caisse de dépôt et placement du Québec	100	18 302 097	1 519 504	19,5700	11 915 423
Compagnie de gestion de Matane Inc.[21]	100	...	...	...	...
Centre de recherche industrielle du Québec	100	23 763	5 241	0,3400	-
Centre de distribution de médicaments vétérinaires Inc. (CDMV)[21]	100	...	...	...	...
Ethylec Inc.[21]	100	...	...	...	...
Fonds d'assurance-prêts agricoles et forestiers	100	10 328	-	-	328
Hydro-Québec	100	25 199 000	3 169 081	1,2950	17 542 000
Les Piches Nordiques Inc.	100	..	..	..	..
Loto-Québec	100	83 035	512 980	1,4975	11 499
Madelipeche Inc.[21]	100	...	...	...	...
Office du crédit agricole du Québec	100	176 213	12 161	0,1175	167 416
Office du crédit agricole (financement forestier)	100	29 869	1 340	0,3050	28 978
Pêcheries P. F. Kosmos Canada Ltée[21]	100	...	...	...	...
Raffinerie du sucre du Québec[13]	100	81 473	16 658	0,8975	59 954
Régie de l'assurance-automobile du Québec (général)	100	1 976 999	493 494	1,0175	-
Régie de l'assurance-dépôts du Québec	100	17 044	2 997	0,5800	11 600
Régie des assurances agricoles du Québec	100	23 285	17 951	0,8575	-
Régie des installations olympiques	100	1 091 949	21 393	0,1750	559 627
Société de cartographie[28]	100	2 436	1 378	0,7825	1 289
Société de récupération d'exploitation et de développement forestiers du Québec (REXFOR)	100	123 553	63 697	0,9800	41 081
Société d'exploitation des ressources éducatives du Québec (SEREQ)	100	383	29	0,0400	-
La Sidérurgie du Québec (Sidbec)	100	923 909	528 391	0,8525	496 336
Société de développement autochtone de la Baie James	100	4 336	895	1,7525	-
Société de développement coopératif (fonds d'investissements)	100	25 465	2 037	1,0275	25 820
Société de développement coopératif (fonds d'opérations)	100	644	395	0,2650	390
Société de développement de la Baie James	100	35 256	3 790	0,5725	7 476

Tableau B-1 (suite)

	1983		Moyenne, 1980–1983		
	Pourcentage de participation publique[2]	Actif[3] (en milliers de dollars)	Recettes[4] (en milliers de dollars)	Ratio recettes/ dépenses[5]	Dette globale[6], 1983 (en milliers de dollars)
Québec (suite)					
Société de développement des industries de la culture et des communications	100	11 537	962	0,6600	-
Société de développement immobilier du Québec	100	67 508	2 879	5,6225	67 000
Société de développement industriel du Québec	100	152 748	14 883	0,2100	98 208
Société de la Place des Arts de Montréal	100	54 177	4 641	0,3175	41 558
Société de radio-télévision du Québec (Radio-Québec)	100	40 060	1 101	0,0250	11 458
Société de télécommunications de la Baie James	51	10 707	8 118	1,0000	7 080
Société des alcools du Québec	100	154 593	757 794	1,5175	24 887
Société des traversiers du Québec	100	15 818	6 258	0,2925	-
Société d'habitation du Québec	100	1 525 831	61 298	0,2400	1 498 826
Société du Grand Théâtre de Québec	100	1 246	2 115	0,5850	-
Société du Palais des congrès de Montréal	100	82 969	783	0,0567	84 186
Société du port ferroviaire de Baie-Comeau Hauterive[21]	100	. . .	. . .	. . .	. . .
Société du port ferroviaire de Port-Cartier[21]	100	. . .	. . .	. . .	. . .
Société du tourisme de la Baie James	100	1 435	3 738	0,8775	-
Société générale du cinéma	100	920	115	0,0900	-
Société générale de financement du Québec	100	1 031 047	843 227	1,0700	410 715
Société nationale de l'amiante	100	330 156	116 030	0,9525	120 154
Société québécoise des transports	100	113 036	20 739	0,9100	75 092
Société québécoise d'initiatives agro-alimentaires (SOQUIA)	100	51 126	3 974	0,8025	2 500
Société québécoise d'exploration minière (SOQUEM)	100	266 556	55 782	1,3225	95 675
Société québécoise d'initiatives pétrolières (SOQUIP)	100	189 828	5 627	0,7925	19 794
Usine de Congélation de St-Bruno Inc.[21]	100	. . .	. . .	. . .	. . .
Ontario					
Algonquin Forestry Authority	100	1 543	7 886	0,9800	55
Commission ontarienne de l'assurance-récolte	100	899	16 763	0,4975	36 701
Société de développement de l'Est de l'Ontario	100	78 120	3 792	0,4250	59 125
Société IDEA[29]	100	40 884	80	0,0250	-
Régie des alcools de l'Ontario	100	171 298	1 375 435	1,5775	-
Metropolitan Toronto Convention Centre Corporation	100	10 362	12	0,0200	-
Commission des parcs du Niagara	100	40 446	24 827	1,1975	26
Société de développement du Nord de l'Ontario	100	65 063	3 918	0,4650	54 777
Centre de technologie de fabrication avancée de l'Ontario	100	8 070	308	0,0650	-
Centre de technologie de pièces automobiles de l'Ontario	100	989	218	0,1000	-
Ontario Centre for Farm Machinery and Food Processing Technology	100	1 302	70	0,0900	-
Centre de microélectronique de l'Ontario	100	2 096	207	0,0800	-
Centre de technologie minière et forestière de l'Ontario	100	2 153	37	0,0400	-
Société de développement de l'Ontario	100	196 855	13 933	0,5875	142 961
Office de la télécommunication éducative de l'Ontario (TV Ontario)	100	21 712	7 424	0,2100	1 147
Société de l'énergie de l'Ontario[30]	100	702 729	5 853	2,0225	617 500

Tableau B-1 (suite)

	1983		Moyenne, 1980–1983		
	Pourcentage de participation publique[2]	Actif[3] (en milliers de dollars)	Recettes[4] (en milliers de dollars)	Ratio recettes/ dépenses[5]	Dette globale[6], 1983 (en milliers de dollars)
Ontario (suite)					
Commission du marché des produits alimentaires de l'Ontario	100	8 289	2 507	1,1175	5 220
Société de logement de l'Ontario	100	1 430 153	150 191	0,3500	1 367 580
Hydro-Ontario	100	23 193 894	3 345 329	1,1175	18 266 578
Société de prêts aux jeunes agriculteurs de l'Ontario	100	42 115	2 371	0,3725	42 060
Société foncière de l'Ontario	100	1 119 506	75 470	1,0200	1 048 075
Société des loteries de l'Ontario	100	51 354	558 936	1,4425	-
Commission des transports du Nord de l'Ontario	100	190 197	94 638	0,9550	57 906
Société d'exploitation de la Place de l'Ontario	100	2 342	9 358	0,7800	-
Fondation de recherches de l'Ontario	100	20 328	13 317	0,7725	114
Commission ontarienne des parcs à bestiaux	100	1 332	2 545	0,9775	-
Société ontarienne d'assurance des actions et des dépôts	100	47 051	4 086	1,4800	-
Société ontarienne de gestion des déchets	100	1 564	15	-	-
Caisse d'épargne de l'Ontario	100	686 408	78 095	1,0625	-
Thunder Bay Ski Jumps Ltd.[21]	100	. . .	. . .	. . .	. . .
Régie des transports en commun de la région de Toronto	100	330 736	38 307	0,4200	-
Société de développement du transport urbain[13]	100	156 094	58 565	1,0175	1 806
Manitoba					
A.E. McKenzie Co. Ltd.	100	8 296	12 288	0,9425	8 014
Channel Area Loggers Ltd.	100	841	1 127	0,8825	200
Fonds de développement économique local	100	3 994	388	0,3925	-
Leaf Rapids Town Properties Ltd.	100	10 526	1 236	1,0050	4 303
Société des alcools du Manitoba	100	14 578	268 220	1,6150	4 500
Société de crédit agricole du Manitoba	100	197 453	15 894	0,8625	192 317
Société de crédit agricole du Manitoba (Loi sur la pêche)	100	3 328	296	0,4675	3 300
Société du centenaire du Manitoba	100	602	1 511	0,6075	-
Société d'assurance-récolte du Manitoba (récoltes)	100	3 783	12 650	0,3475	2 400
Société d'assurance-récolte du Manitoba (grêle)	100	1 053	2 742	1,1025	500
Société de développement du Manitoba	100	27 358	4 220	1,7175	-
Régie de l'énergie du Manitoba[16]	100	. . .	. . .	. . .	. . .
Société des ressources forestières du Manitoba Ltée	100	89 275	69 576	0,8850	2 121
Société manitobaine d'habitation et de rénovation	100	411 939	1 566	0,0475	395 908
Régie de l'hydroélectricité du Manitoba	100	2 934 092	448 898	0,9625	2 926 716
Fondation manitobaine des loteries	100	8 547	36 837	1,1800	-
Société des ressources minières du Manitoba Ltée	100	3 356	8	0,0050	-
Société manitobaine du pétrole et du gaz naturel[16]	100	-	-	-	-
Société d'assurance publique du Manitoba	100	280 330	194 436	1,0325	-
Société de téléphone du Manitoba	100	731 873	268 809	1,0250	605 324
Société commerciale du Manitoba	100	504	9	0,3825	500
Commission de l'approvisionnement en eau du Manitoba	100	25 387	3 556	0,8875	25 866
Moose Lake Loggers Ltd.	100	815	3 013	0,9975	199
Venture Manitoba Tours Ltd.	100	981	1 374	1,0150	218

Tableau B-1 (suite)

	1983		Moyenne, 1980–1983		
	Pourcentage de participation publique[2]	Actif[3] (en milliers de dollars)	Recettes[4] (en milliers de dollars)	Ratio recettes/ dépenses[5]	Dette globale[6], 1983 (en milliers de dollars)
Saskatchewan					
Agricultural Credit Corporation of Saskatchewan	100	176 054	12 200	0,6050	169 99
Agricultural Development Corporation of Saskatchewan[31]	100	2 158	2 588	0,9475	279
Potash Corporation of Saskatchewan[31]	100	1 161 550	300 634	1,3000	433 737
Prince Albert Pulp Co. Ltd.[32]	100	..	..	..	..
Saskatchewan Centre of the Arts	100	1 548	1 246	0,8175	230
Saskatchewan Computer Utility Corporation[31]	100	7 267	18 586	1,0900	4 480
Saskatchewan Crop Insurance Corporation	100	..	..	..	..
Saskatchewan Development Fund Corporation	100	..	..	..	..
Saskatchewan Forest Products Corporation[31]	100	29 746	26 583	0,8475	38 226
Saskatchewan Grain Car Corporation	100	54 916	899	0,2400	51 333
Saskatchewan Government Insurance[31]	100	366 611	271 587	0,9950	57 000
Saskatchewan Liquor Board	100	85 215	256 234	1,5500	-
Saskatchewan Housing Corporation	100	382 475	26 253	0,6350	310 804
Saskatchewan Minerals[31]	100	19 809	23 000	1,2125	13 020
Saskatchewan Mining Development Corporation[31]	100	812 985	20 246	0,8925	698 940
Saskatchewan Oil and Gas Corporation[31,33]	100	214 883	57 212	1,1625	25 000
Saskatchewan Power Corporation[31]	100	2 355 976	589 129	1,0025	1 968 334
Saskatchewan Research Council	100	3 411	6 208	0,6475	1 065
Saskatchewan Telecommunications[31]	100	873 453	283 002	1,0675	750 741
Saskatchewan Transportation Company[31]	100	12 624	12 800	0,9050	15 162
Saskatchewan Water Supply Board[31]	100	13 360	3 104	1,2175	18 476
Saskatchewan Economic Development Corporation (SEDCO)[31]	100	162 354	16 800	0,9300	164 849
Alberta					
Alberta Agriculture Development Corporation	100	919 022	58 556	0,5975	847 000
Alberta Electric Energy Marketing Agency	100	6 341	631 166	0,9150	4 3[illegible]
Alberta Energy Company Ltd.	44	1 613 300	352 760	1,2100	565 100
Alberta General Insurance Company	100	1 278	1 872	0,9225	-
Alberta Government Telephones Commission	100	2 311 043	808 904	0,9875	2 315 809
Alberta Hail and Crop Insurance Corporation	100	103 815	54 910	0,7775	-
Alberta Home Mortgage Corporation	100	3 045 070	208 091	0,7725	2 629 748
Alberta Housing Corporation	100	1 535 222	39 453	0,3950	1 343 48[illegible]
Alberta Liquor Control Board	100	183 793	726 697	1,4900	-
Alberta Motion Picture Development Corporation[9]	100	1 080	-	-	919
Alberta Opportunity Company	100	165 248	16 048	0,8550	168 512
Alberta Research Council	100	34 051	15 809	0,5050	235
Alberta Resources Railway Corporation	100	69 144	7 538	0,4125	104 429
Alberta Terminals Ltd.	100	18 481	3 357	1,0600	-
Pacific Western Airlines Corporation[34]	15	546 340	315 252	1,1175	290 888
Treasury Branches Deposit Fund	100	3 422 157	365 935	1,0200	-
259431 Alberta Ltd.	100	..	..	..	..
Colombie-Britannique					
British Columbia Buildings Corporation	100	876 626	194 605	1,0575	721 886
British Columbia Cellulose Company	100	2 957	981	0,7450	-
British Columbia Development Corporation	100	390 711	25 109	0,8450	153 169
British Columbia Ferry Corporation	100	305 974	113 044	0,6725	35 908
British Columbia Food Exhibitions Ltd.[35]	100	-	4	-	-

Tableau B-1 (fin)

	1983		Moyenne, 1980–1983		
	Pourcentage de participation publique[2]	Actif[3] (en milliers de dollars)	Recettes[4] (en milliers de dollars)	Ratio recettes/ dépenses[5]	Dette globale[6], 1983 (en milliers de dollars)
Colombie-Britannique (suite)					
British Columbia Harbours Board	100	37 664	4 997	3,1475	6 000
British Columbia Housing Management Commission	100	6 183	30 165	0,7975	749
British Columbia Hydro and Power Authority	100	10 314 000	1 532 980	1,3125	8 359 000
British Columbia Liquor Distribution Branch	100	61 254	794 811	1,5400	24 296
British Columbia Petroleum Corporation	100	218 000	496 460	1,5525	30 000
British Columbia Place Ltd.	100	286 851	1 798	0,3625	63 704
British Columbia Railway Company	100	1 364 952	186 000	0,8225	986 379
British Columbia Research Council	100	4 570	6 397	0,8675	521
British Columbia Steamship Company (1975) Ltd.	100	5 604	6 837	0,7850	6 088
British Columbia Transit	100	672 048	74 074	0,4225	391 801
British Columbia Lottery Corporation[16]	100	. . .	. . .	. . .	. . .
Corporation Expo 86	100	20 799	7 294	0,4075	43 748
Housing Corporation of British Columbia[36]	100	4 527	1 087	5,2425	–
Insurance Corporation of British Columbia	100	1 109 509	684 436	0,9450	6 863
Knowledge Network of the West Communication Authority	100	4 785	299	0,2225	–
Metro Transit Operating Company[37]	100	20 328	–	–	–
Ocean Falls Corporation[38]	100	3 641	50	0,0250	51 061
Pacific Coach Lines Limited	100	14 440	16 982	0,6950	–
Pacific National Exhibition	100	27 826	19 841	0,9500	–
Yukon et Territoires du Nord-Ouest					
Northwest Territories Housing Corporation	100	173 922	2 315	0,0725	102 307
Northwest Territories Liquor Control System	100	3 670	18 922	1,6850	–
Yukon Housing Corporation	100	14 452	946	0,3575	8 811
Yukon Liquor Control	100	2 101	12 933	1,5775	1 500
Entreprises conjointes :					
Atlantic Lottery Corporation Inc.[39]	100	32 185	78 300	1,4150	8 086
Western Canada Lottery Foundation[40]	100	62 670	256 605	1,5000	–

1 Les entreprises énumérées sont effectivement contrôlées par les gouvernements. Les filiales effectivement contrôlées par des entreprises publiques sont aussi énumérées si leurs états financiers ne sont pas intégrés à ceux des sociétés mères. La liste s'applique à l'année 1985, mais les données ont trait à 1983.

2 Les pourcentages représentent des actions, le nombre de votes détenus ou la participation d'un gouvernement associé.

3 Les chiffres indiquent l'actif global figurant au bilan, compte tenu des corrections nécessaires pour rendre les données comparables à l'aide de la méthode comptable utilisée dans le système de gestion financière.

4 Les données concernant les recettes n'incluent pas les transferts gouvernementaux à des fins d'exploitation.

5 Ce ratio mesure la proportion des frais d'exploitation récupérée grâce à des recettes autonomes (les recettes brutes moins les transferts gouvernementaux), soit une moyenne sur la période indiquée.

6 L'endettement comprend les emprunts seulement, soit l'endettement à long terme et l'endettement à court terme auprès des banques. Il ne comprend pas des postes tels que les comptes payables ou les intérêts courus. Les soldes du fonds d'amortissement sont inclus dans l'actif global et n'ont pas été soustraits de l'endettement à long terme.

7 Les pourcentages des parts fédérales dans ces entreprises publiques se fondent sur le nombre de votes détenus, plutôt que sur le nombre d'actions.

8 Se reporter aux filiales qu'indique la note 12. La Corporation de développement des investissements du Canada n'est pas en fait considérée comme une entreprise commerciale.

9 Pas de recettes d'exploitation.

10 Se reporter aux filiales qu'indique la note 11.

11 Filiale de la Société immobilière du Canada Limitée.

12 Filiale de la Corporation de développement des investissements du Canada.

13 Vendue en 1986.

14 Activités intégrées en 1982 à celles d'Approvisionnements et Services Canada.

15 Filiale non intégrée de Petro-Canada.

16 Entrée en activité en 1984.

17 Filiale non intégrée de l'Administration de la Voie maritime du Saint-Laurent.
18 Liquidée en 1985.
19 Inactive.
20 Air Canada a vendu ses actions dans Nordair, la transaction étant effective le 31 mai 1984.
21 Filiale en 1983, elle est maintenant devenue une société mère.
22 Entreprise entrée en activité en 1984 et vendue en 1986.
23 Inactive depuis 1981. Sera liquidée en 1989.
24 Entrée en activité en 1985.
25 Vendue en 1986. Les recettes et les déboursés ne sont pas présentés sur une base consolidée parce que les données ne sont pas disponibles.
26 Créée en août 1983.
27 La Régie des transports du Nouveau-Brunswick participe au financement des installations portuaires et des aéroports. Elle n'a pas d'activités commerciales en soi.
28 Vendue en 1985.
29 Liquidée le 30 juin 1986.
30 En cours de liquidation.
31 Filiale du Crown Management Board de Saskatchewan.
32 Filiale à part entière du Crown Management Board; les états financiers de la PAPCO ne sont pas accessibles au public. Cette société a été vendue en mars 1986.
33 L'offre publique d'actions de Saskoil, en janvier 1986, a réduit à 58,2 % la part du gouvernement dans cette entreprise publique.
34 La province de l'Alberta y est devenue actionnaire minoritaire en 1983.
35 Cette société n'a pas perçu de recettes d'exploitation en 1982 et 1983. Elle s'appelait auparavant la Surrey Farm Products Ltd.
36 En cours de liquidation depuis 1978, cette entreprise est inactive depuis quelque temps.
37 Les recettes se composent entièrement de paiements versés par la société British Columbia Transit (une autre entreprise provinciale) pour défrayer les dépenses.
38 L'exploitation de l'usine de pâtes et papiers a été discontinuée en 1980. Une loi portant sur la dissolution de la compagnie a été adoptée en 1983, mais la date de la dissolution effective n'avait pas encore été fixée à la fin de l'année financière 1985.
39 Les quatre provinces de l'Atlantique en sont propriétaires à parts égales.
40 Les trois provinces des Prairies en sont propriétaires à parts égales; le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest ont le statut d'associés.

Notes

Chapitre 1

1 Cette analyse est fondée sur diverses sources : « The state in the market », *The Economist*, 30 décembre 1978; *Government Finance Statistics Yearbook*, vol. VII, Washington (D.C.), Fonds monétaire international, 1983; Armand Bizaguet, « L'impact économique des entreprises en Europe », dans *L'entreprise publique dans l'Europe communautaire - Bilan et avenues*, 9e Congrès du CEEP, 5 au 8 mai 1981.

2 Armand Bizaguet, « L'impact économique des entreprises en Europe ».

3 De S. C. Littlechild, « Privatization: Notes on the U.K. experience », document présenté à la conférence intitulée « Weaving a new industrial policy: Concentration, deregulation and privatization », parrainée par l'Institut de recherches politiques, Toronto, 23 février 1985.

4 Robert Andrew, « Public participation in Crown corporations: A Saskatchewan perspective », document présenté à la conférence intitulée « Weaving a new industrial policy ».

Chapitre 2

1 Allan Tupper et G. Bruce Doern, « Public corporations and public policy in Canada », dans l'ouvrage préparé sous la direction de A. Tupper et G. B. Doern, *Public Corporations and Public Policy in Canada*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1981, pp. 1-50.

2 La Commission Lambert a divisé en quatre sous-groupes les « organismes indépendants de décision et de consultation » : i) les organismes de réglementation - par exemple, l'Office national de l'énergie, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes; ii) les tribunaux adjudicatifs - par exemple, la Commission canadienne des pensions, la Commission d'appel de l'immigration; iii) les organismes de subvention - par exemple, le Conseil des arts du Canada, le Conseil de recherches médicales; iv) les organismes de recherche ou de consultation - par exemple, le Conseil économique ou la Commission de réforme du droit. Pour plus de détails, voir la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité, *Rapport final*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, mars 1979.

3 Cependant, même les employés des entreprises publiques, qui sont régis par la législation ouvrière du secteur privé, ont été généralement assujettis aux programmes de restrictions salariales visant les employés du secteur public. Une récente étude a fait ressortir que les pouvoirs publics ont adopté un « modèle hybride » plutôt qu'une approche inspirée uniquement du « secteur privé » ou du « secteur public » en matière de relations industrielles pour les entreprises publiques. Voir Mark Thompson et Allen Ponak, « Industrial relations in Canadian public enterprises », communication présentée à l'occasion du International Seminar on Industrial Relations and Public Enterprise Management in Third World Perspective, New Delhi (Inde), du 4 au 7 janvier 1984.

4 Les différences entre les mécanismes de contrôle du secteur public et du secteur privé sont décrites dans l'étude de Elaine Kirsch, « Crown corporations as instruments of public policy: A legal and institutional perspective », Conseil économique du Canada, Document n° 295, Ottawa, décembre 1985.

5 Statistique Canada estime que l'emploi dans l'entreprise publique correspondait à 3,4 % de l'emploi total (en 1983). Si l'on redresse ces données pour les faire correspondre au pourcentage de l'univers que nous considérons ici, la part de l'emploi total augmente d'un point de pourcentage.

6 *The Financial Post 500*, été 1986, pp. 65-89.

7 W. T. Easterbrook et H. G. H. Aitken, *Canadian Economic History*, Toronto, Macmillan, 1967, p. 443.

8 John R. Baldwin, « The evolution of the regulatory contract for natural monopolies: Choice of instrument and contractual failure », Conseil économique du Canada, Ottawa (à paraître).

9 Baldwin, « The evolution of the regulatory contract ».

10 Baldwin, « The evolution of the regulatory contract ».

11 H. A. Innis, *The Problems of Staple Production*, Toronto, Ryerson Press, 1933, p. 67.

12 « Ferguson launches government control policy », *The Globe*, le 19 octobre 1926, p. 1, cité par Allan Tupper, « The nation's businesses: Canadian concepts of public enterprise », thèse de doctorat non publiée, Université Queen's, Kingston (Ontario), 1977, p. 332.

13 Cité par Marsha Gordon, *Government in Business*, Montréal et Calgary, Institut C. D. Howe, 1981, p. 66.

14 C. D. Howe, ministre des Transports, *Débats de la Chambre des communes*, le 22 mars 1937, p. 2041.

15 Abraham Rotstein, « The origins of the Canadian Wheat Board », dans *Government Enterprise: Roles and Ration-*

ales, documents présentés lors d'un colloque parrainé par le Conseil économique du Canada à Ottawa, les 24 et 25 septembre 1984, pp. 69-102.

16 Vernon C. Fowke, *The National Policy and the Wheat Economy*, Toronto, University of Toronto Press, 1957, p. 271, cité par Rotstein, « The origins of the Canadian Wheat Board », p. 93.

17 Cette division s'inspire des travaux de Stanford F. Borins, « World War II Crown corporations: Their functions and their fate », dans l'ouvrage préparé sous la direction de J. Robert S. Prichard, *Crown Corporations in Canada: The Calculus of Instrument Choice*, Toronto et Vancouver, Butterworth, 1983, pp. 447-475.

18 Voir Bureau du Conseil privé, *Mémoires présentés à la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1979, chapitre 2, pp. 133-137.

19 M. J. Trebilcock et J. R. S. Prichard, « The calculus of instrument choice », dans *Crown Corporations in Canada*, p. 66.

20 Voir le « Manifeste de Regina » de la Fédération du Commonwealth coopératif, 1933, dans l'ouvrage préparé sous la direction de C. P. Stacey, *Historical Documents of Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1972, vol. 5, pp. 46-52.

21 C. M. Fines, Trésorier provincial, Discours du budget, le 2 mars 1949, cité dans *Public Enterprise in Saskatchewan*, Crown Investments Corporation of Saskatchewan, Regina, Gouvernement de la Saskatchewan, 1981.

22 La création d'entreprises publiques dans les secteurs des télécommunications et de l'assurance-automobile s'explique en partie par les craintes des provinces à l'égard de l'application de la politique fédérale en matière de réglementation et de concurrence. Voir Trebilcock et Prichard, « The calculus of instrument choice ». Ainsi, si le gouvernement s'est lancé dans l'assurance, c'est qu'il estimait que « les compagnies d'assurance ont fait plus d'argent avec les résidants de la Saskatchewan [. . .] [qu'il n'est] juste ou équitable, et que la plus grosse part de cet argent a quitté la province », O. W. Valleau, ministre responsable du Saskatchewan Government Insurance Office, cité dans l'ouvrage de Tupper, « The nation's businesses », p. 203.

23 Les sociétés financières gouvernementales aux États-Unis comprennent la Federal Deposit Insurance Corporation, la Government National Mortgage Association, l'Overseas Private Investment Corporation et la Pension Benefit Guaranty Corporation.

24 Voir Roy George, « The Cape Breton Development Corporation », dans l'ouvrage de Tupper et Doern, *Public Corporations*, pp. 365-388.

25 Le rapport est paru sous le titre *Problème des houillères du Cap Breton*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1966.

26 *Loi établissant la Corporation de développement du Canada*, 3e session, 28e législature, 1971, dans *Statuts du Canada*, 1970-1972, vol. 1, chapitre 49, p. 1085.

27 G. Bruce Doern et James A. R. Brothers, « Telesat Canada », dans l'ouvrage de Tupper et Doern, *Public Corporations*, pp. 221-249.

28 L'Office national de l'énergie prévoyait la possibilité de pénuries de pétrole et de gaz dès 1983. Voir une étude du U.S. General Accounting Office, *Petro-Canada: The National Oil Company as a Tool of Canadian Energy Policy*, Washington (D.C.), octobre 1981, p. 3.

29 Donald Macdonald, ministre de l'Énergie, 30e législature, le 12 mars 1975, cité dans l'ouvrage de Paul Halpern, André Plourde et Leonard Waverman, « Petro-Canada: Its role, control and operations », Conseil économique du Canada (à paraître).

30 Larry Pratt, « Petro-Canada », dans l'ouvrage de Tupper et Doern, *Public Corporations*, pp. 95-148.

31 « Liberal Premier Lesage's statement on four subjects », *Gazette*, le 12 novembre 1962, p. 15, cité par Allan Tupper, « The nation's businesses », p. 150.

32 Allan Tupper, « Pacific Western Airlines », dans l'ouvrage de Tupper et Doern, *Public Corporations*, pp. 285-318.

33 Trebilcock et Prichard, « The calculus of instrument choice », p. 57.

34 H. Vivian Nelles, *The Politics of Development: Forest, Mines and Hydro-Electric Power in Ontario, 1849-1941*, Toronto, Macmillan, 1974.

Chapitre 3

1 Tiré principalement de l'ouvrage de Oliver E. Williamson, *Markets and Hierarchies: Analysis and Implications*, New York, Free Press, 1975; « Franchise bidding for natural monopolies - In general and with respect to CATV », *Bell Journal of Economics*, printemps 1976; et « The modern corporation: Origins, evolution, attributes », *Journal of Economic Literature*, décembre 1981.

D'autres auteurs ont tenté d'appliquer ces concepts au secteur public, notamment : T. E. Borcherding, « Towards a positive theory of public sector supply arrangements », dans l'ouvrage préparé sous la direction de J. R. S. Prichard, *Crown Corporations in Canada: The Calculus of Instrument Choice*, Toronto, Butterworths, 1983; M. J. Trebilcock et J. R. S. Prichard, « Crown corporations: The calculus of instrument choice », dans *Crown Corporations in Canada*; et Ron Hirshhorn, « Government enterprise and organizational efficiency », document présenté à la Conférence sur les entreprises publiques, parrainée par le Conseil économique du Canada et l'Institute for Policy Analysis, Université de Toronto, novembre 1984.

2 Williamson, *Markets and Hierarchies*.

3 A. A. Alchian et H. Demsetz, « Production, information costs and economic organization », *American Economic Review*, décembre 1972; Y. Barzel, « Measurement costs and the organization of markets », *Journal of Law and Economics*, avril 1982; et J. McManus, « The costs of alternative economic organizations », *Revue canadienne d'économique*, août 1975.

4 Williamson, *Markets and Hierarchies*.

5 C'est ce que Williamson appelle les « first-mover advantages » (avantages du premier occupant) dans *Markets and Hierarchies*.

6 M. C. Jensen et W. H. Meckling, « Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure », *Journal of Finance Economics*, octobre 1976. Pour une analyse d'ensemble, voir « Corporations and private property », conférence parrainée par le Hoover Institute, *The Journal of Law and Economics*, vol. 26, n° 2, juin 1983.

7 L'auteur d'une étude récente tente d'établir combien de mécanismes de contrôle employés dans le secteur privé ont leur équivalent dans le secteur public; voir Ronald Wintrobe, « Public and private bureaucracies », dans *Government Enterprise: Roles and Rationale*, documents présentés lors d'un symposium organisé par le Conseil économique du Canada en septembre 1984.

8 Les coûts engendrés par l'appareil administratif dans le secteur public sont étudiés dans l'ouvrage de Elaine Kirsch, « Crown corporations as instruments of public policy: A legal and institutional perspective », Conseil économique du Canada, Document n° 295, Ottawa, mars 1986.

9 Pour une analyse des faits, consulter l'article de T. E. Borcherding, W. W. Pommerehne et F. Schneider, « Comparing the efficiency of private and public production: The evidence from five countries », dans l'ouvrage préparé sous la direction de Dieter Bos, Richard A. Musgrave et Jack Wiseman, *Public Production*, supplément n° 2 de *Zeitschrift Für Nationalokonomie*, 1982, pp. 127-156; et celui de R. Millward, « The comparative performance of public and private ownership », dans l'ouvrage préparé sous la direction de Lord E. Roll, *The Mixed Economy*, Londres, Macmillan, 1982, pp. 59-93.

10 Voir, par exemple, R. P. Rumelt, *Strategy, Structure and Economic Performance*, Boston (Mass.), Harvard University Press, 1974.

11 À ce sujet, consulter l'article de O. E. Williamson, « The modern corporation: Origins, evolution, attributes », *Journal of Economic Literature*, décembre 1981; ainsi que l'ouvrage de H. A. Simon, *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*, New York, Macmillan, 1957.

12 *Débats de la Chambre des communes*, 1920, pp. 1664-1666, tel que cité dans l'ouvrage de C. A. Ashley et R. G. H. Sails, *Canadian Crown Corporations*, Toronto, MacMillan, 1965, pp. 40-41.

Chapitre 4

1 Les données historiques et les descriptions ne sont pas exhaustives; elles visent tout simplement à mettre en relief les questions étudiées. Pour des exposés plus détaillés, on peut consulter les ouvrages suivants : Aidan R. Vining, « Provincial hydro utilities », dans l'ouvrage préparé sous la direction de Allan Tupper et G. Bruce Doern, *Public Corporations and Public Policy in Canada*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1981; H. V. Nelles, *The Politics of Development: Forest, Mines and Hydro-Electric Power in Ontario, 1849-1941*, Toronto, Macmillan, 1974, chapitres 6 et 7; Christopher Armstrong et H. V. Nelles, « Contrasting development of the hydro-electric industry in the Montreal and Toronto regions, 1900-1930 », *Journal of Canadian Studies*, vol. 18, n° 1, printemps 1983, pp. 5-27; Roland Parenteau, « Hydro-Québec : Les relations entre l'État et son entreprise », Conseil économique du Canada, Document n° 312, Ottawa, 1986; Arthur Kaell, « Ontario Hydro », étude préparée pour le Conseil économique du Canada, Ottawa (à paraître); et Raymond W. Payne, « Electric power, Crown corporations, and the evolution of an energy policy process in British Columbia: 1960-1980 », communication présentée à la réunion annuelle de l'Association canadienne des sciences politiques, mai 1981.

2 John R. Baldwin, « The evolution of the regulatory contract for natural monopolies: Choice of instrument and contractual failure », étude préparée pour le Conseil économique du Canada, Ottawa (à paraître).

3 Des protocoles d'entente sont exigés de plusieurs des entreprises publiques en Ontario. Voir la figure 8-1 au chapitre 8.

4 Une analyse de ces développements et du débat qu'ils ont suscité se trouve dans l'ouvrage de Paul L. Joskow et Richard Schmalensee, *Markets for Power: An Analysis of Electric Utility Deregulation*, Cambridge (Mass.) et Londres, MIT Press, 1983.

5 Des échos du débat qui s'est déroulé aux États-Unis se sont fait entendre au Canada; on a prétendu en effet que la production devrait être séparée des autres fonctions, notamment dans le cas d'Hydro-Ontario; voir Lawrence Solomon, *Power at What Cost?*, Toronto, Energy Probe Research Foundation, 1984. Ces propositions de réforme semblent avoir été inspirées en grande partie par des décisions touchant le mode de production, et plus particulièrement le choix du nucléaire. Bien sûr, il n'est pas évident que le choix de la technologie de production aurait été différent, quelle qu'ait été la structure de production retenue.

6 Pour un exposé de cet argument ainsi que des données sur l'échelle appropriée, voir Joskow et Schmalensee,

Markets for Power, chapitre 12. Comme nous l'avons expliqué plus tôt, l'interdépendance de la production et de la distribution a manifestement été un élément majeur dans la décision de créer B.C. Hydro.

7 Dans une large mesure, la façon dont les prix d'achat sont éventuellement fixés est autant le reflet du contrôle qui s'exerce sur les entreprises d'électricité que de leurs objectifs mêmes.

8 Les trois études sont les suivantes : M. K. Berkowitz et P. J. Halpern, *The Role of Crown Corporations in the Efficient Production and Use of Electricity - Volume I: An Economic Analysis of the Production, Investment, and Financing Behaviour of the Canadian Electric Utility Industry*, Toronto, Institute for Policy Analysis, Université de Toronto, janvier 1981, tableau 10-9, p. 236; Richard C. Zuker et Glenn P. Jenkins, *L'or liquide - Production hydro-électrique et rente économique*, étude préparée pour le Conseil économique du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984, tableau 4-1, p. 32; et Glenn P. Jenkins, « Public utility finance and economic waste », Harvard Institute for International Development, Université Harvard, document non publié, tableau 3, p. 23.

9 Ce point - et l'importance de l'information en général - est analysé par M. Manove, « Public enterprise versus regulation when costs are uncertain », dans l'ouvrage préparé sous la direction de L. P. Jones, *Public Enterprise in Less-Developed Countries*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982.

10 Voir, par exemple, T. E. Borcherding, W. W. Pommerehne et F. Schneider, « Comparing the efficiency of private and public production: The evidence from five countries », dans l'ouvrage préparé sous la direction de Dieter Bos, Richard A. Musgrave et Jack Wiseman, supplément n° 2 de *Zeitschrift für Nationalökonomie/Journal of Economics*, 1982, pp. 127-156. Voir également Daniel O. Côté et Stephen Farber, « Effects of ownership structure on efficiency: The case of electric utilities », communication présentée à la réunion de l'Association canadienne d'économique, mai 1986.

11 Cette question a été abordée de façon plus générale par le Conseil économique dans *Pour une croissance plus stable de la construction*, Ottawa, Information Canada, 1973.

12 En Ontario, l'erreur de prévision est traitée de la façon la plus claire dans le rapport du Comité spécial sur les affaires d'Hydro-Ontario intitulé *Special Report on the Need for Electrical Capacity*, Toronto, Assemblée législative de l'Ontario, décembre 1979. Parenteau, « Hydro-Québec », ainsi que Payne, « Electric power », traitent des prévisions pour le Québec et la Colombie-Britannique, respectivement, à la page 91 et à la page 23.

13 Le Comité spécial de la législature de l'Ontario a récemment fait le commentaire suivant : « le choix des politiques [. . .] est peut-être fait en se préoccupant davantage de protéger les intérêts plus étroits de l'Hydro-Ontario que ceux, plus vastes, de l'ensemble de la province »; voir Comité spécial sur l'énergie, *Report on Darlington Nuclear Generating Station*, 1re session, 33e Parlement, 34, Elizabeth II.

14 Assemblée législative de la Colombie-Britannique, Comité sur les sociétés de la Couronne, *Inquiry into British Columbia Hydro and Power Authority Construction Management Practices: Columbia River Treaty Projects*, Victoria (C.-B.), avril 1979.

15 Bien sûr, dans les grandes lignes, la Commission des services publics de la Colombie-Britanique - qui réglemente les tarifs d'électricité et peut donner des avis sur les projets d'immobilisations - correspond assez fidèlement à cette suggestion.

16 Dans ce contexte, on peut naturellement se demander si quelque chose peut être dit au sujet du niveau optimal de ressources pour un organisme de réglementation. Malheureusement, il existe très peu de données sur cette question. Voir les commentaires de Paul L. Joskow et Roger C. Noll, « Regulation in theory and practice: An overview », dans l'ouvrage préparé sous la direction de Gary Fromm, *Studies in Public Regulation*, Cambridge (Mass.), MIT Press, 1981, p. 40.

17 Un certain nombre de jugements indiquent que les autorités fédérales auraient le pouvoir constitutionnel de réglementer les télécommunications partout au pays, dans la mesure où cette réglementation touche aux télécommunications interprovinciales. Dès 1905, le Comité judiciaire du Conseil privé affirmait l'incapacité constitutionnelle des provinces de réglementer Bell dans la cause *Corporation of the City of Toronto vs. Bell Telephone Co. of Canada (1905), A.C. 52.*

18 Outre les organismes de réglementation, la Loi sur la radio prévoit que le ministère des Communications délivre des licences pour l'utilisation des communications radio par les compagnies de téléphone.

19 Les services internationaux à l'extérieur de l'Amérique du Nord, tant par câble que par satellite, sont la responsabilité de la société Téléglobe Canada, qui appartient en totalité au gouvernement fédéral.

20 Le bref exposé historique qui suit est basé, pour l'essentiel, sur l'ouvrage de Michael Denny, « Government enterprise in western Canada's telecommunications », Conseil économique du Canada, Document n° 301, Ottawa, 1986; ainsi que sur celui de H. A. Innis, « Government ownership in Canada », dans *The Problems of Staple Production*, Toronto, Ryerson Press, 1933.

21 Voir la note 15. Le Manitoba a tenté de procéder à une expropriation mais n'a pu légalement recourir à ce moyen.

22 Voir Denny, « Government enterprise in western Canada's telecommunications ».

23 Une des inquiétudes soulevées par cette proposition a trait à l'incidence que pourrait avoir une plus grande concur-

rence sur l'interfinancement des taux pratiqués par les compagnies de téléphone. Cela est particulièrement vrai dans le cas de l'interfinancement des services locaux par les services interurbains; dans un contexte concurrentiel, les tarifs interurbains auront tendance à refléter plus fidèlement les coûts. Évidemment, la subvention accordée aux utilisateurs locaux du service téléphonique ne favorise pas l'efficience économique, tel que l'avait noté le Conseil dans *La réforme de la réglementation*.

Il y a plusieurs façons d'atténuer l'impact redistributif d'une plus grande concurrence. D'abord, les gouvernements ont la possibilité de subventionner directement les tarifs qui s'appliquent à certains services. Cette subvention peut être financée par un prélèvement sur toutes les communications interurbaines, de manière que l'effet redistributif soit à peu près identique à celui qui existe à l'heure actuelle, tout en conservant plusieurs des avantages de la concurrence. Ensuite, il peut être possible de changer le mode de tarification du service local – par exemple, en recourant à une unité de mesure du service local afin de réduire l'incidence négative de la hausse des tarifs. La question de la réforme de la tarification du service local est abordée par W. T. Stanbury et S. A. Globerman, « Changing the telephone pricing structure: Allocative, distributional and political considerations », *Analyse de politiques*, vol. 12, n° 1, 1986, pp. 214-226.

24 Décision du CRTC, n° 79-11, p. 157.

25 Voici la plainte formulée à cet égard par un des groupes d'usagers, l'Association pétrolière du Canada :

> Afin d'installer un système intégré entre Toronto et Edmonton, dans lequel la bande de fréquence sert à la fois à la transmission des communications verbales et des données – selon la demande – il est nécessaire de négocier avec Telecom Canada, AGT, Edmonton Telephones, Télésat Canada et Bell Canada. AGT, Bell et Edmonton Telephones s'occupent de transmettre les communications verbales et les données au service de communications par satellite qui, selon l'endroit, est assuré par Telecom Canada, AGT, Bell ou Télésat. La présence de Telecom Canada signifie que cette société doit obtenir l'approbation des compagnies qui en sont membres, ce qui comprend des compagnies de téléphone qui n'ont rien à voir dans la prestation des services en question. Par conséquent, les délais qui surviennent excèdent souvent les contraintes de temps auxquelles font face les usagers. Ces derniers n'ont cependant pas d'alternative, car aucun autre service concurrent n'est relié à la fois à AGT et à Edmonton Telephones. [Voir le mémoire présenté par l'Association pétrolière du Canada au ministère des Communications dans le cadre de l'examen de la politique des télécommunications, p. 9.]

En définitive, la question qui se pose est celle du coût et de l'opportunité d'un régime de compétences partagées en matière de télécommunications au Canada. Cela a des répercussions du point de vue de l'efficience technique et dynamique, tel qu'exposé ici. Toutefois, il y a un certain nombre d'autres aspects économiques qui entrent en jeu, notamment le prix des appels interprovinciaux relativement à celui des appels faits à l'intérieur des provinces – ces derniers étant réglementés, tandis que les premiers ne le sont pas, à toute fin pratique, en raison de l'imprécision des compétences constitutionnelles sur ce point. Il faut également tenir compte des conséquences sur les plans autres qu'économique, par exemple sur l'unité nationale. Certaines de ces questions ont été examinées il y a quelques années par un comité consultatif du ministère des Communications. Voir le Comité consultatif des télécommunications et de la souveraineté canadienne (le Comité Clyne), *Le Canada et la télécommunication*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1979.

26 Voir Pankaj Tandon et Ingo Vogelsang, « A comparative institutions approach to the evaluation of public enterprises », document préparé pour la Banque mondiale, Université de Boston, 1983, p. 37.

27 Melvyn Fuss et Leonard Waverman « The regulation of telecommunications in Canada », Conseil économique du Canada, Mandat sur la réglementation, Rapport technique n° 7, Ottawa, mars 1981.

28 Pour un exposé sur l'étendue de la sous-traitance aux États-Unis, voir l'ouvrage préparé sous la direction de John Tepper Marlin, *Contracting Municipal Services – A Guide for Purchase from the Private Sector*, New York, John Wiley and Sons, 1984, en particulier le tableau 2-1, pp. 10-11.

29 Pour ce qui est du cas de Toronto, voir Michael J. Doucet, « Mass transit and the failure of private ownership: The case of Toronto in the early twentieth century », *Urban History Review*, vol. 77, n° 3, février 1978; et Donald F. Davis, « Mass transit and private ownership: An alternative perspective on the case of Toronto », *Urban History Review*, vol. 78, n° 3, février 1979.

30 Voir Borcherding et coll., « Evidence from five countries », l'ouvrage préparé sous la direction de Charles A. Lave, *Urban Transit: The Private Challenge to Public Transportation*, Cambridge (Mass.), Ballinger Publishing, 1985; et Harry M. Kitchen, « Local government enterprise in Canada », Conseil économique du Canada, Document n° 300, Ottawa, 1986. L'effet de la sous-traitance au niveau de la diminution des coûts est probablement le mieux illustré dans le cas de la cueillette des déchets solides.

31 Voir Oliver E. Williamson, « Franchise bidding for natural monopolies: In general and with respect to CATV », *Bell Journal of Economics*, vol. 7, printemps 1976, pp. 73-104. L'auteur présente une discussion plus détaillée des risques inhérents aux contrats à long terme, tel qu'illustré par le cas des franchises de câblodiffusion.

32 Par exemple, en calculant le stock de capital, Statistique Canada suppose une durée de 10 ans pour les autobus servant au transport urbain, contre une durée de 55 et de 25 ans, respectivement, pour les ouvrages de génie et les équipements qui forment la plus grande partie des

immobilisations dans les industries de l'électricité et du téléphone. Voir Statistique Canada, *Flux et stocks de capitaux fixes, Historique, 1936-1983*, n° 13-568.

33 Des analyses des expériences en matière de cession à contrat de certains grands réseaux urbains – en particulier celles de Dallas (Texas) et de Londres – sont présentées dans « The business of privatization », *Mass Transit*, vol. 13, août 1986; « Dallas: A public/private partnership for transit », *Bus Ride*, octobre 1985; et Tony M. Ridley, « London transportation systems and privatisation issues in England », communication présentée à la Conférence sur l'industrie du transport en commun, parrainée par la firme Deloitte, Haskins and Sells, Vancouver (C.-B.), juin 1986.

34 Pour une évaluation de la possibilité de mesurer la qualité du service dans un contexte légèrement différent (celui du transport des passagers par rail), voir l'ouvrage de Jerome T. Bentley, « Issues in subsidization with attention to the subsidization of passenger rail service », Conseil économique du Canada, Document n° 282, Ottawa, 1985.

35 Jusqu'à un certain point, le mode de propriété qui prévaut dans les diverses provinces (voir le tableau 4-4) reflète la nature des subventions versées, tel que nous le décrivons ici. Les effets attribuables à la B.C. Transit sont aussi évidents. Mise à part la question des subventions, la propriété des systèmes de transport urbain par les provinces a également un rapport avec le niveau des subventions accordées. Plus les subventions sont élevées, plus grand est le nombre de petites villes capables de s'offrir un réseau de transport en commun. En retour, plus la ville est de petite taille, plus grande est la probabilité que le réseau de transport soit aux mains du secteur privé.

Chapitre 5

1 Commission royale d'enquête sur les chemins de fer et les transports au Canada, *Rapport, 1931-32*, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1932, p. 43, para. 114.

2 Voir R. Kent Weaver, *The Politics of Industrial Change: Railway Policy in North America*, Washington (D.C.), The Brookings Institution, 1985, chapitre 2.

3 Weaver, *The Politics of Industrial Change*, chapitre 7.

4 Tel que signalé au chapitre 2, ces problèmes peuvent être liés à un manque de protection de la propriété privée et à l'insuffisance de la réglementation alors en vigueur. Voir John R. Baldwin, « The evolution of the regulatory contract for natural monopolies: Choice of instrument and contractual failure », étude réalisée pour le compte du Conseil économique du Canada, Ottawa (à paraître).

5 D. W. Caves et L. R. Christensen, « The relative efficiency of public and private firms in a competitive environment: The case of Canada railroads », *Journal of Political Economy*, vol. 88, n° 5, 1980, pp. 958-976; D. W. Caves, L. R. Christensen, J. A. Swanson et M. M. Tretheway, « Economic performance and the regulatory environment », dans l'ouvrage préparé sous la direction de W. T. Stanbury et F. Thompson, *Managing Public Enterprises*, New York, Praeger, 1982; ainsi que R. Roy et D. Cofsky, « An empirical investigation for Canadian Class I railways of both performance and industry cost structure », compte rendu du Forum sur la recherche dans les transports au Canada, 20e réunion annuelle, Toronto, mai 1985.

6 Roy et Cofsky, « An empirical investigation for Canadian Class I railways ».

7 Les expéditions conjointes impliquant à la fois le CN et le CP ne représentaient que 2,2 % de l'ensemble du trafic intérieur en 1981, mesuré en fonction des recettes tirées du transport des marchandises; voir T. Heaver, « Competition and collective pricing between railways in Canada », Transports Canada, document n° TP4302, 1983, tableau 6.

8 Sans compter les problèmes qui découlent de la décision de subventionner les transporteurs plutôt que les expéditeurs. Cette dernière formule aurait permis aux producteurs de céréales de choisir le moyen de transport le plus approprié et aurait favorisé une rationalisation du coûteux réseau d'embranchements.

9 Voir, par exemple, les commentaires d'Adil Cubukgil dans « Structural change and regulatory reform in rail transport: Opportunities for separating the ownership of track and carriage », étude réalisée pour le compte du Conseil économique du Canada, Ottawa (à paraître).

10 W. P. Dabney, *Public Regulation of Railways*, cité dans l'ouvrage de Daniel J. Overbey, *Railroads - The Free Enterprise Alternative*, Westport (Conn.), Quorum Books, 1982, pp. 113-115.

11 Voir, par exemple, Overbey, *Railroads*; Daryl D. Wyckoff, *Railroad Management*, San Diego (Cal.), Lexington Books, 1976; John C. Spyckaski, « Progress, inconsistencies and neglect in the social control of railway freight transport », *Journal of Economic Issues*, vol. 27, juin 1982, pp. 433-442.

12 R. L. Banks and Associates, P. S. Ross and Partners, M. P. S. Associates et M. W. Menzies Group, *Roadbed Costs and Cost Relief Options for Canada's Contiguous Railways*, Comité fédéral-provincial sur le transport dans l'Ouest, 1975.

13 Transports Canada, *Aller sans entraves : Un guide pour la réforme des transports*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

14 Cubukgil, « Structural change and regulatory reform in rail transport ».

15 Voir A. Cubukgil et R. M. Soberman, « The institutional structure of rail passenger transport in Canada and the United States », *Transportation Research Forum*, Boston (Mass.), octobre 1984.

16 De fait, les transporteurs ferroviaires ont intérêt à accroître les coûts des services voyageurs, si cela s'avère profitable en regard d'autres aspects de leurs opérations. On a ainsi remarqué que le travail sur les trains de passagers était relativement plus attrayant pour les employés puisqu'ils sont alors payés en fonction de la distance parcourue. Ce mode de rémunération a contribué au coût plus élevé du transport des passagers, mais il peut faire l'affaire des compagnies de chemins de fer qui ont ainsi la possibilité de refiler à VIA Rail le coût plus élevé du personnel ayant davantage d'ancienneté. En outre, lors des négociations avec les syndicats, elles peuvent faire valoir les conditions de travail plus avantageuses sur les trains de passagers en contrepartie de dispositions qui s'avéreront profitables pour les opérations liées au transport des marchandises. Voir A. Cubukgil et R. M. Soberman, « Costs of rail passenger service in Canada: An examination of institutional problems », communication présentée lors du Forum sur la recherche dans les transports au Canada, tenu à Jasper, Alberta, en 1984.

17 Voir Jerome T. Bentley, « Issues in subsidization, with attention to the subsidization of passenger rail service », Conseil économique du Canada, Document n° 282, Ottawa, 1985.

18 David McQueen, *Aspects of Rail Passenger Policy in Canada*, Commission canadienne des transports, Direction de la recherche, rapport n° 1985/01E, Ottawa, 1984.

19 Richard J. Potvin, « An analysis of the cost of on-board labour for rail passenger service in the Quebec-Windsor corridor », thèse présentée au Département de génie civil de l'Université de Toronto, 1984.

20 Gordon R. McGregor, *The Adolescence of an Airline*, Montréal, Air Canada, 1980, pp. 189-190.

21 Pacific Western Airlines s'est vue assigner le territoire de la Colombie-Britannique et de l'Alberta; Transair s'est vue confier les Prairies et le Nord-Ouest de l'Ontario; Nordair a eu le reste de l'Ontario et le Nord-Est du Québec; Québécair a obtenu le territoire du Québec situé à l'est de Montréal; alors que les provinces de l'Atlantique ont été réservées à Eastern Provincial Airways.

22 A. Ellison, « The rise and decline of protective economic airline regulation », *Transportation Law Journal*, vol. 15, n° 1, 1986.

23 John R. Baldwin, *The Regulatory Agency and the Public Corporation*, Cambridge (Mass.), Ballinger, 1975.

24 Mentionné lors des audiences tenues par la Commission canadienne des transports, en 1982, sur les tarifs réduits.

25 D. W. Gillen, T. H. Oum et M. W. Tretheway, « Identifying and measuring the impact of government ownership and regulation on airline performance », étude réalisée pour le compte du Conseil économique du Canada, Ottawa (à paraître).

26 McGregor, *The Adolescence of an Airline*, p. 159.

27 Gillen, Oum et Tretheway, « Identifying and measuring the impact of government ownership and regulation ».

28 Ellison, « The rise and decline of protective economic airline regulation ».

29 Depuis 1984, les transporteurs américains bénéficient d'un droit d'entrée automatique à partir de n'importe quel point aux États-Unis – sauf les principaux aéroports – à destination de Mirabel. Le gouvernement américain a accordé un statut semblable à l'aéroport de San José (Cal.). En outre, des pourparlers ont lieu avec les États-Unis concernant l'échange de droits de cabotage, en vertu desquels les transporteurs canadiens seraient autorisés à desservir certaines routes intérieures aux États-Unis et les transporteurs américains auraient des droits réciproques au Canada.

30 Conseil économique du Canada, *Pour une réforme de la réglementation*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1981.

31 Voir W. A. Jordan, *Le rendement des transporteurs aériens réglementés au Canada sur les routes intérieures et transfrontalières*, Ottawa, Consommation et Corporations Canada, 1982.

32 Il est à noter que, même si Air Canada domine présentement le marché intérieur (détenant autour de 50 % de ce marché), elle ne vient qu'au huitième rang sur le marché nord-américain pour ce qui est du nombre de kilomètres-passager, et au dixième rang pour ce qui est du nombre de passagers transportés; voir *Air Transport World*, mai 1985.

Chapitre 6

1 Voir, par exemple, la Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, *Rapport*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985, vol. 2, chapitre 9.

2 Conseil économique du Canada, *Intervention et efficacité*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1982.

3 Voir J. M. Mintz, « Public-private mixed enterprises: The Canadian example », Université Queen's, Département de sciences économiques, Document n° 325, Kingston (Ontario), 1979.

4 La CDC refusa de céder aux pressions du gouvernement qui voulait l'engager dans le sauvetage de la société Massey-Ferguson. Après la démission de John Ellis en 1981, le conseil d'administration résista également aux pressions du gouvernement en vue d'imposer le candidat de son choix au poste de président du conseil. Le candidat gouvernemental, Maurice Strong, se désista devant l'opposition des administrateurs de l'entreprise, et le conseil d'administration nomma Frederick Sellers pour un terme de deux ans.

5 Abraham Tarasofsky, « Mission improbable: The Canada Development Corporation, 1973-84 », étude réalisée pour le compte du Conseil économique du Canada (à paraître).

6 Stephen Brooks, « The state as entrepreneur: From CDC to CDIC », *Administration publique du Canada*, hiver 1983, pp. 525-543.

7 Oliver E. Williamson, *Markets and Hierarchies: Analysis and Anti-Trust Implications*, New York, The Free Press, 1975, chapitre 9.

8 D. G. McFetridge, *Government Support of Scientific Research and Development: An Economic Analysis*, Toronto, Ontario Economic Council, 1977.

9 A. B. Supapol et D. G. McFetridge, « An analysis of the federal make-or-buy policy », Conseil économique du Canada, Document n° 217, Ottawa, 1982.

10 Dans deux types de contrats couramment employés qui comportent un élément d'incitation – le devis au coût de revient avec honoraire incitatif, et le devis à coût fixe avec formule d'incitation – un coût cible est établi et, selon le cas, l'entrepreneur conserve une partie de la différence entre le coût visé et le coût réel, ou assume une partie des coûts qui dépassent le plafond pré-établi.

11 Voir l'appendice B, intitulé « Experience of the Department of Defense with incentive contracting », dans l'ouvrage de Leland L. Johnson, Edward W. Merrow, Walter S. Baer et Arthur J. Alexander, *Alternative Institutional Arrangements for Developing and Commercializing Breeder Reactor Technology*, rapport n° R-2069-NSF, Santa Monica (Cal.), Rand Corporation, novembre 1976.

12 Déclaration (communiqué de presse) de l'honorable William Davis, Premier ministre, à l'Assemblée législative de l'Ontario le 3 juin 1971, p. 3, tel que rapporté dans l'ouvrage de Christopher S. Maule, « The Urban Transportation Development Corporation: A case study of government enterprise », Conseil économique du Canada, Document n° 281, Ottawa, 1985.

13 Maule, « The Urban Transportation Development Corporation ».

14 Abraham Tarasofsky, *Les programmes fédéraux d'aide à l'innovation*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984.

15 Maule, « The Urban Transportation Development Corporation ».

16 Tarasofsky, *Les programmes fédéraux d'aide*.

17 K. J. Arrow et R. C. Lind, « Uncertainty and the evaluation of public investment decisions », *American Economic Review*, vol. 60, 1970, pp. 364-378.

18 Voir, par exemple, J. Hirshleifer, « Investment decision under uncertainty: Applications of the state-preference approach », *Quarterly Journal of Economics*, mai 1966, pp, 252-277; W. J. Baumol, « On the social rate of discount », *American Economic Review*, vol. 58, septembre 1968, pp. 788-802; Martin J. Bailey et Michael E. Jensen, « Risk and the discount rate for public investment », dans l'ouvrage préparé sous la direction de Jensen, *Studies in the Theory of Capital Markets*, New York, Praeger, 1972, pp. 269-293; et McFetridge, *An Economic Analysis*.

19 George Lermer, « Atomic Energy of Canada Limited: An evaluation of a Crown corporation as a strategist in an entrepreneurial, global industry », étude réalisée pour le compte du Conseil économique du Canada (à paraître).

20 D. G. McFetridge, « L'efficacité commerciale et politique : Une comparaison entre la société d'État, l'entreprise d'économie mixte et l'entreprise privée », dans l'ouvrage préparé sous la direction du même auteur, *La mise en oeuvre de la politique industrielle canadienne*, étude réalisée pour le compte de la Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, vol. 4, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985, pp. 227-263.

21 Lermer, « Atomic Energy of Canada Limited ».

22 Lermer, « Atomic Energy of Canada Limited ».

23 Lermer, « Atomic Energy of Canada Limited ».

24 À l'opposé, le producteur privé américain Westinghouse, qui était le chef de file de l'industrie nucléaire depuis un certain temps, adopta une stratégie de commercialisation audacieuse. Il vendit, à perte, des centrales nucléaires pour la production d'énergie électrique sur la base de contrats « à coûts fixes, clé en main »; il offra de l'uranium à un prix garanti à long terme; et il vendit les droits d'exploitation de sa technologie à des producteurs étrangers et s'associa à eux dans des consortiums. Voir Lermer, « Atomic Energy of Canada Limited ».

26 G. Bruce Doern et Gordon Sims, « Atomic Energy of Canada Ltd. », dans l'ouvrage préparé sous la direction de Allan Tupper et G. Bruce Doern, *Public Corporations and Public Policy in Canada*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1981, p. 68.

27 Martin Neil Bailey et Alok K. Chakrabarti, « Innovation and U.S. competitiveness », *The Brookings Review*, automne 1985, pp. 14-21.

28 Lorsque l'honorable Don Jamieson, ministre de l'Industrie et du Commerce, annonça l'acquisition de Canadair à la Chambre des communes, il insista sur un seul objectif, à savoir le contrôle de l'industrie aérospatiale par Canadair. Voir les *Débats de la Chambre des communes*, le 19 décembre 1975, également cité dans l'ouvrage de Sandford Borins et Lee Brown, « What went wrong: Government enterprise gone awry », étude réalisée pour le compte du Conseil économique du Canada, 1985.

29 Jérôme Doutriaux et Claude Henin, « Government intervention in the aeronautical sector: The de Havilland

case », document de travail n° 85-63, Faculté d'administration, Université d'Ottawa, non daté, p. 59.

30 Doutriaux et Henin, « The de Havilland case ».

31 Doutriaux et Henin, « The de Havilland case ».

32 Doutriaux et Henin, « The de Havilland case », p. 59. Ce point a aussi été relevé dans l'ouvrage de R. E. White, « The strategic management of commercially-oriented Crown-owned corporations », École d'administration des affaires, University of Western Ontario, London (Ontario), 1982, document reprographié.

33 White, « The strategic management ».

34 Lermer, « Atomic Energy of Canada Limited ».

35 Borins et Brown, « What went wrong ».

36 Borins et Brown, « What went wrong ».

37 Borins et Brown, « What went wrong ».

38 Témoignage du sénateur Austin devant le Comité permanent de la Chambre des communes sur les finances, le commerce et les affaires économiques; voir le *Procès verbal* du 13 mars 1984, pp. 5-34.

39 Donald R. Lessard, Carless Y. Baldwin et Scott P. Mason, « A methodology for evaluating financial incentives to create employment », étude technique n° 20, Groupe de travail sur l'expansion du marché du travail, Ottawa, 1981.

40 Borins et Brown, « What went wrong ».

41 Borins et Brown, « What went wrong ».

42 Cité dans Borins et Brown, « What went wrong ».

43 Voir la Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, *Rapport*, chapitre 9.

44 Michael J. Trebilcock, « L'économie politique des sauvetages d'entreprises au Canada », dans l'ouvrage préparé sous la direction de John Whalley et Roderick Hill, *La politique intérieure et le milieu économique international*, étude réalisée pour le compte de la Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985, vol. 12, pp. 227-244.

45 Trebilcock, « Les sauvetages d'entreprises au Canada ».

46 Les nouvelles lignes directrices mèneront à un examen plus rigoureux des projets en cause ainsi qu'à l'imposition de frais en contrepartie de la valeur des cautions accordées. Le gouvernement tentera dans certains cas d'obtenir une part de tout gain extraordinaire en compensation du risque assumé. En outre, les ministères doivent dorénavant constituer des réserves pour couvrir le coût éventuel des cautions de prêt accordées. Voir les *Documents budgétaires*, renseignements supplémentaires et avis de motion de voies et moyens budgétaires, déposés à la Chambre des communes par l'honorable Michael H. Wilson, le 26 février 1986.

47 Voir J. R. Donald, *The Cape Breton Coal Problem*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1966.

48 Roy E. George, *The Life and Times of Industrial Estates Limited*, Institut d'affaires publiques, Halifax, Université Dalhousie, 1974, p. 81, cité dans la thèse de doctorat non publiée d'Allan Tupper, « The nation's businesses: Canadian concepts of public enterprise », Université Queen's, Kingston, novembre 1977.

49 Irving R. Silver Associates, « Government enterprise as a bailout instrument », étude réalisée pour le Conseil économique du Canada, Ottawa, 1985.

50 Voir Roy George, « Cape Breton Development Corporation », dans l'ouvrage préparé sous la direction de Tupper et Doern, *Public Corporations and Public Policy in Canada*, pp. 365-388.

51 Silver Associates, « Government enterprise as a bailout instrument ».

52 Silver Associates, « Government enterprise as a bailout instrument ».

53 Cité dans l'énoncé des objectifs de la Loi sur la Sydney Steel Corporation, tel que mentionné dans l'ouvrage de Silver Associates, « Government enterprise as a bailout instrument », p. 79.

54 Ralph Hindson, article paru dans *Barometer*, le 22 février 1979, tel que mentionné dans l'ouvrage de Silver Associates, « Government enterprise as a bailout instrument », p. 78.

55 Lawrence Copithorne, « Newfoundland revisited », Conseil économique du Canada, Document n° 296, Ottawa, janvier 1986.

56 K. J. Huffman, J. W. Langford, et W. A. W. Neilson, « L'entreprise d'État et le fédéralisme au Canada », dans l'ouvrage préparé sous la direction de Richard Simeon, *Les relations intergouvernementales*, étude réalisée pour le compte de la Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, vol. 63, pp. 149-204.

57 Le problème lié à l'assurance-chômage est abordé dans une étude du Conseil économique du Canada, *Terre-Neuve - De la dépendance à l'autosuffisance*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1980.

58 Mintz, « Public-private mixed enterprises ».

59 C. Viallet, « A note on impact of ownership structure on risk and return », document de travail de l'INSEAM, 1981; voir aussi, Anthony Boardman, Catherine Eckel et Aiden Vining, « The advantages and disadvantages of

mixed enterprises: A world survey », Division des politiques, Université de Colombie-Britannique, document de travail n° 961, Vancouver.

60 Nous avons signalé antérieurement les pressions exercées sur la CDC pour qu'elle vienne à la rescousse de la société Massey-Ferguson.

61 Le gouvernement a tenté de vendre 23 millions d'actions ordinaires par le biais d'un plan à terme. Les investisseurs ont déboursé 5,75 $ à l'automne de 1985 pour obtenir un certificat leur permettant d'acquérir une action ordinaire en septembre 1986 contre paiement d'un montant additionnel de 5,75 $. Quatre-vingt-dix pour cent des actions offertes ont éventuellement trouvé acquéreur, réduisant la participation de l'État dans la CDC à environ 13 %.

62 Le gouvernement du Québec a récemment (octobre 1986) annoncé son intention de vendre les actions de Domtar que possède la SGF par l'intermédiaire de sa filiale Dofor.

63 Les considérations de ce genre - notamment la menace que la Caisse prenne le contrôle de la société Canadien Pacifique - ont sans aucun doute été l'une des raisons qui ont motivé le gouvernement fédéral à déposer le projet de loi S-31 (qui n'a jamais été adopté) en 1982, pour restreindre les investissements des provinces dans les sociétés engagées dans le transport interprovincial ou international à un maximun de 10 % des actions comportant droit de vote.

64 L'acquisition de Domtar par la Caisse semble avoir eu une influence défavorable sur le prix des actions de Domtar. Voir Catherine Eckel et Theo Vermalen, « International regulation: The effects of government stock ownership on the value of the firm », 1984, document reprographié. Voir également James E. Pesando, « An economic analysis of government investment corporations, with attention to the Caisse de dépôt et placement du Québec and the Alberta Heritage Fund », Conseil économique du Canada, document n° 277, Ottawa, 1985, chapitre 4; ainsi que Marcel Côté et Léon Courville, « La perception de la Caisse de dépôt et placement du Québec par les chefs d'entreprises », dans l'ouvrage préparé sous la direction de Claude E. Forget, *La Caisse de dépôt et placement du Québec*. De même, un sondage récent auprès des chefs d'entreprises effectué par Côté et Courville indique qu'il y a beaucoup d'appréhension parmi ce groupe quant à la possibilité que les investissements de la Caisse deviennent éventuellement une forme de nationalisation.

65 Voir Pesando, « An economic analysis of government investment corporations », chapitre 5.

CHAPITRE 7

1 Voir Marsha Chandler, « The politics of provincial resource policy », dans l'ouvrage préparé sous la direction de Michael M. Atkinson et Marsha A. Chandler, *The Politics of Canadian Public Policy*, Toronto, University of Toronto Press, 1983.

2 Voir Marsha Gordon, *Government in Business*, Montréal, Institut C. D. Howe, juin 1981, pp. 192-211.

3 Conseil économique du Canada, *Le financement de la Confédération : D'aujourd'hui à demain*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1982.

4 L'imposition des ressources a une incidence très importante sur leur gestion, notamment sur le choix du moment de l'exploration et de la mise en valeur et sur l'ordonnancement de la production. Voir, par exemple, Anthony D. Scott, *Central Government Claims to Mineral Revenues*, Centre for Research on Federal Financial Relations, Canberra, Australian National University, 1978, pp. 22-27.

5 Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, *Rapport*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985, p. 527.

6 Voir Paul G. Bradley, John F. Helliwell et John R. Livernois, « Efficient taxation of resource income: The case of copper mining in British Columbia », *Resources Policy*, vol. 7, n° 3, 1981, pp. 161-170.

7 Voir Michael Crommelin, Peter H. Pearse et Anthony Scott, « Management of oil and gas resources in Alberta: An economic evaluation of public policy », *Natural Resources Journal*, vol. 18, avril 1978, pp. 337-389.

8 Voir Robert D. Cairns, « Reform of exhaustible resource taxation », *Analyse de politiques*, vol. 11, n° 4, 1985, pp. 649-658.

9 Voir Robert D. Cairns, « Exhaustible resources and public firms in Canada », dans *Government Enterprise: Roles and Rationales*, recueil de documents présentés à un colloque parrainé par le Conseil économique du Canada à Ottawa, les 24 et 25 septembre 1984.

10 J. Laux et M. Molot, « The Potash Corporation of Saskatchewan », dans l'ouvrage préparé sous la direction de A. Tupper et G. B. Doern, *Public Corporations and Public Policy in Canada*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1981, p. 192.

11 Voir Nancy D. Olewiler, « The Potash Corporation of Saskatchewan: An assesment of the creation and performance of a Crown corporation », Conseil économique du Canada, Document n° 303, Ottawa, avril 1986.

12 Voir Laux et Molot, « The Potash Corporation ».

13 Énergie, Mines et Ressources Canada, *Politique canadienne de l'énergie - Phase I, Tome I - Analyse*, Ottawa, Information Canada, 1973, pp. 206-214.

14 La combinaison de redevances « de base » et d'une taxe sur les bénéfices présente certains avantages. Tout d'abord, les redevances rapportent des recettes au gouvernement dès le début de la production, ce qui n'est habituellement pas le cas de la taxe sur les bénéfices, étant donné que l'amortissement permis pour fins fis-

cales dépasse habituellement l'amortissement économique dans les premières années d'exploitation d'un gisement. Pour cette raison, les gouvernements peuvent préférer le système de redevances, même si en principe cela ne devrait pas être le cas à moins qu'il ne coûte plus cher au gouvernement d'emprunter qu'aux entreprises. En second lieu, avec une taxe sur les bénéfices, les entreprises sont portées à utiliser plus d'intrants et, surtout à des taux élevés d'imposition, à transférer la rente économique dans des valeurs non imposables. Cela peut inciter les gouvernements à préférer les redevances. Pour des détails sur la supériorité relative de la taxe sur les bénéfices miniers, voir Bradley, Helliwell et Livernois, « Efficient taxation ».

15 British Columbia Energy Commission, *Report on Matters Concerning the Natural Gas Industry in British Columbia*, Vancouver, septembre 1973.

16 K. F. Huffman, J. W. Langford et W. A. W. Neilson, *L'entreprise d'État et le fédéralisme au Canada*, étude préparée pour le compte de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

17 Énergie, Mines et Ressources Canada, « La sécurité des importations de pétrole dans les années 1980 », Direction de la stratégie énergétique, Ottawa, juillet 1979.

18 L. Pratt, « Petro-Canada », dans l'ouvrage préparé sous la direction de A. Tupper et G. B. Doern, *Public Corporations and Public Policy in Canada*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1981.

19 Canada, Chambre des communes, *Débats*, 6 décembre 1973, pp. 8481-8482, tel que cité dans l'ouvrage de Paul Halpern, André Plourde et Leonard Waverman, « Petro-Canada - Its role, control and operations », Conseil économique du Canada (à paraître), p. 32.

20 Déclaration du Premier ministre à la Chambre des communes le 6 décembre 1973, cité dans l'ouvrage de Halpern, Plourde et Waverman, « Petro-Canada », p. 32.

21 Commission sur les pratiques restrictives du commerce, *Limitations de la concurrence dans l'industrie pétrolière canadienne : L'acquisition par Petro-Canada de l'actif en aval de Gulf Canada à l'ouest du Québec*, argument présenté par le Directeur des enquêtes et recherches en vertu de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions (non daté).

22 Petro-Canada, *Rapport annuel*, Calgary, 1984, p. 2.

23 Cité dans Halpern, Plourde et Waverman, « Petro-Canada », p. 67.

24 Commission sur les pratiques restrictives du commerce, *La concurrence dans l'industrie pétrolière canadienne*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986, p. 387.

25 Larry Pratt, « Oil and state enterprise: Assessing Petro-Canada », document présenté à la conférence intitulée *Managing Public Enterprises: Purposes and Performance*, Université de Colombie-Britannique, les 13 et 14 août 1981.

26 Conseil économique du Canada, *Interconnexions : Une stratégie énergétique pour demain*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

27 La répartition des recettes nettes est la question cruciale dans les négociations en vue de former des entreprises conjointes; voir Steven N. Wiggins et Gary D. Liberap, « Oil field unitization: Contractual failure in the presence of imperfect information », *American Economic Review*, vol. 75, n° 3, juin 1985.

28 United States General Accounting Office, *Petro-Canada: The National Oil Company as a Tool of Canadian Energy Policy*, Washington, U.S. GPO, octobre 1981, p. 26.

29 Commission sur les pratiques restrictives du commerce, *La concurrence dans l'industrie pétrolière*, p. 381.

30 Voir, par exemple, Roger Ware, « Public enterprise, natural market structure, and entry », dans *Government Enterprise: Roles and Rationales*, recueil de documents présentés à un colloque parrainé par le Conseil économique du Canada à Ottawa en septembre 1984; et R. G. Harris et E. Wiens, « Government enterprise: An instrument for the internal regulation of industry », *Revue canadienne d'économique*, vol. 13, n° 1, février 1980, pp. 125-131.

31 John B. Sheahan, « Experience with public enterprise in France and Italy », dans l'ouvrage préparé sous la direction de W. A. Shepherd, *Public Enterprise*, Lexington (Mass.), D.C. Heath and Co., 1976.

32 La Commission sur les pratiques restrictives du commerce faisait valoir dans son récent rapport - *La concurrence dans l'industrie pétrolière* - que, même sans Gulf, la pénétration du marché par Petro-Canada en Ontario et dans l'ensemble du Canada était déjà bien supérieure à son objectif général de « masse critique » de 12 %.

33 Voir Jean-Thomas Bernard et Gérard Gaudet, « SOQUEM : Son mandat, ses contraintes et sa rentabilité », Conseil économique du Canada, Document n° 299, Ottawa, mars 1986.

34 Voir A. Raynauld, *La propriété des entreprises au Québec, les années 60*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1974.

35 Gouvernement du Québec, ministère des Finances, Ministre délégué à la privatisation, *Privatisation de sociétés d'État - Orientations et perspectives*, Québec, février 1986, p. 11.

36 Ce chiffre ne tient pas compte de la perte due à des postes extraordinaires. Pour plus de détails, voir Société nationale de l'amiante, *Rapport annuel*, 1984/1985.

37 A. Brian Tanguay, « Quebec's asbestos policy: A preliminary assessment », *Analyse de politiques*, vol. 11, n° 2, 1985, pp. 227-240.

38 H. V. Nelles, *The Politics of Development*, Toronto, Macmillan, 1974.

CHAPITRE 8

1 M. B. Beesley, A. Likierman et S. Bloomfield, « Controlling public enterprise in Europe », Conseil économique du Canada, Document n° 302, Ottawa, mars 1986.

2 *Rapport du Vérificateur général du Canada à la Chambre des communes, exercice financier terminé le 31 mars 1976*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1976.

3 *Rapport du Comité permanent des Comptes publics à la Chambre des communes*, 11 avril 1978.

4 Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité, *Rapport final*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, mars 1979, partie IV.

5 Bureau du Conseil privé, *Corporations de la Couronne - Direction, contrôle et imputabilité - Gouvernement du Canada, Propositions*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, août 1977.

6 Comité permanent des Comptes publics de la Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages*, Vingt-deuxième rapport à la Chambre (Rapport sur Canadair), 17 novembre 1983.

7 Groupe de travail sur l'organisation du gouvernement et l'économie (Manitoba), *Rapport*, vol. 2, avril 1978.

8 Crown Investments Review Commission, *Report*, Saskatchewan, décembre 1982.

9 *Rapport annuel du Vérificateur de l'Ontario pour l'exercice financier terminé le 31 mars 1981.*

10 Vérificateur général du Québec, *Rapport annuel*, mars 1983.

11 Les gouvernements parlementaires sont habituellement en mesure de fournir l'orientation nécessaire aux entreprises publiques. Il est intéressant, à cet égard, de comparer la position du gouvernement canadien disposant d'une majorité parlementaire à celle du président des États-Unis. Dans ce pays, les moyens dont dispose le pouvoir exécutif pour donner des directives aux entreprises publiques sont beaucoup plus réduits en raison de la diffusion du pouvoir au sein du système. Voir R. Kent Weaver, *The Politics of Industrial Change*, Washington (D.C.), The Brookings Institution, 1985, chapitre 3.

12 Crown Investments Review Commission, *Report*, Saskatchewan, décembre 1982, p. 8.

13 Comité permanent des Comptes publics de la Chambre des communes, « Responsabilités du vérificateur » (Rapport sur Canadair), 17 novembre 1983, pp. 93-97.

14 Christopher J. Maule, « The Urban Transportation Development Corporation: A case study of government enterprise », Conseil économique du Canada, Document n° 281, Ottawa, mai 1985.

15 Analysé dans Paul Halpern, André Plourde et Leonard Waverman, « Petro-Canada - Its role, control and operations », Conseil économique du Canada, Ottawa (à paraître).

16 D. G. McFetridge, « L'efficacité commerciale et politique : Une comparaison entre la société d'État, l'entreprise d'économie mixte et l'entreprise privée », dans l'ouvrage préparé sous la direction du même auteur, *La mise en oeuvre de la politique industrielle canadienne*, étude préparée pour le compte de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, vol. 4, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985, pp. 227-263.

17 George Lermer, « Atomic Energy of Canada Limited: An evaluation of a Crown corporation as a strategist in an entrepreneurial, global industry », Conseil économique du Canada, Ottawa (à paraître).

18 Rapporté dans Elaine Kirsch, « Crown corporations as instruments of public policy: A legal and institutional perspective », Conseil économique du Canada, Document n° 295, Ottawa, décembre 1985.

19 Comité permanent des Comptes publics de la Chambre des communes, *Procès-verbaux et témoignages*, les 1, 15 et 17 novembre 1983.

20 J. R. Baldwin, *The Regulatory Agency and the Public Corporation: The Canadian Air Transport Industry*, Cambridge (Mass.), Ballinger, 1975.

21 *Rapport du Vérificateur général du Canada à la Chambre des communes, exercice financier terminé le 31 mars 1982*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1982.

22 *Rapport du Vérificateur de l'Ontario pour l'exercice financier terminé le 31 mars 1983.*

23 Sandford F. Borins et Lee Brown, « What went wrong: Government enterprise gone awry », étude préparée pour le compte du Conseil économique du Canada, Ottawa, mars 1985.

24 Borins et Brown, « What went wrong ».

25 Don Gracey, *Agencies, Boards, and Commissions Project: First Report*, Toronto, juillet 1985.

26 Voir Rhéal Chatelain, « Les mandats de vérification intégrée dans le secteur public », *Bilans*, vol. 1, n° 5, juin 1986.

27 Cité dans Crown Investments Review Commission, *Report*, 1982, p. 6.

28 Gracey, *First Report*.

29 Les sociétés de la Couronne qui sont spécifiquement exclues de la Loi sont la Banque du Canada, le Conseil des arts du Canada, le Centre national des Arts, la Société Radio-Canada, la Commission canadienne du blé, le Centre de recherches pour le développement international, la Société générale de l'industrie cinématographique canadienne, ainsi que l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales.

30 Voir Beesley, Likierman et Bloomfield, « Controlling public enterprise in Europe ».

CHAPITRE 9

1 Jeremy Bacon et James K. Brown, *The Board of Directors: Perspectives and Practices in Nine Countries*, Ottawa, Conference Board du Canada, 1977.

2 Bacon et Brown, *The Board of Directors*, p. 115.

3 Jean-Pierre Goyer, Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, *Comptes rendus*, 23 juin 1983, pp. 44-45 et p. 90.

4 Eugene F. Fama et Michael C. Jensen, « Separation of ownership and control », *Journal of Law and Economics*, vol. 26, n° 2, juin 1983.

5 Robert duBroy, « Compensation of Crown corporation directors », dans l'ouvrage préparé sous la direction de Thomas H. Mitchell, *Canadian Directorship Practices: The Role of the Board of Directors in Crown Corporation Accountability*, Ottawa, Conference Board du Canada, 1985.

6 Fama et Jensen, « Separation of ownership and control ». On s'est préoccupé récemment de la responsabilité juridique des membres des conseils d'administration et des implications que cette responsabilité comporte en regard du concept d'expert en administration (« professional director »). Cette question voulant qu'il devienne peut-être plus difficile de recruter des personnes compétentes à cause de leur vulnérabilité à l'égard de poursuites juridiques est probablement aussi pertinente pour les administrateurs tant des entreprises publiques que privées; il peut s'agir là d'une question sur laquelle le gouvernement devrait se pencher.

7 M. K. Berkowitz et Y. Kotowitz, « The organization and control of Crown corporations », Conseil économique du Canada, Document n° 285, Ottawa, juillet 1985.

8 Voir Leroy P. Jones, « Towards a performance evaluation methodology for public enterprises: With special reference to Pakistan », exposé présenté au symposium international sur la performance économique de l'entreprise publique, tenu à Islamabad au Pakistan, du 24 au 28 novembre 1981.

9 Walter Hettich, *Coût, production et productivité des universités canadiennes*, Ottawa, Information Canada, 1971.

10 Ainsi, une étude des hôpitaux de la Veterans' Administration aux États-Unis a indiqué que, bien que les frais journaliers s'y comparent avantageusement à ceux d'autres hôpitaux, certains aspects de la qualité du service, qui ne faisaient pas l'objet d'un contrôle suffisant, se situaient à un niveau relativement bas. Voir Cotton M. Lindsay, « A theory of government enterprise », *Journal of Political Economy*, vol. 24, n° 5, octobre 1976.

11 D. G. McFetridge, *La mise en oeuvre de la politique industrielle canadienne*, étude réalisée pour le compte de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, vol. 4, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986, pp. 227-263.

12 Par exemple, British Rail recueille des données sur des indicateurs de rendement comme les coûts directs par mille de train-voyageurs chargé, l'achalandage moyen des wagons, l'utilisation des trains de marchandises chargés, l'utilisation de personnel ferroviaire de bord, l'utilisation des tronçons de voie ferrée, les frais d'exploitation des trains et des gares par mille de train chargé, les frais d'entretien des voies, le coût de l'entretien et du fonctionnement de la signalisation par mille de voie et les frais d'administration par mille de train chargé. Voir John Redwood et John Hatch, *Controlling Public Industries*, Oxford, Angleterre, Basil Blackwell, 1982, chapitre 6.

13 Berkowitz et Kotowitz, « The organization and control of Crown corporations ».

14 Hugh S. E. Gravelle, « Incentives, efficiency and control in public firms », dans l'ouvrage préparé sous la direction de Dieter Bos, Richard A. Musgrave et Jack Wiseman, paru comme Supplément n° 2 du *Zeitschrift für Nationalökonomie / Journal of Economics*, 1982, pp. 79-104.

15 M. Marchand, P. Pestieau et H. Tulkens, « The performance of public enterprises: Normative, positive and empirical issues », dans l'ouvrage préparé sous la direction des mêmes auteurs, *The Performance of Public Enterprises: Concepts and Measurement*, vol. 3, Amsterdam, Elsevier Science Publishers B.V. (North-Holland), 1984, p. 42.

16 Un tel régime d'incitation où les primes sont liées au rendement que l'on évalue d'après un certain nombre de critères (qui font tous l'objet d'une pondération individuelle) a récemment été institué au Pakistan. Voir Syed Ali Nawab, « The evaluation of public enterprise: The Pakistan signalling system », *Public Enterprise*, vol. 5, n° 2, février 1985, pp. 125-244.

17 Gravelle, « Incentives, efficiency and control of public firms ».

18 Cette question est abordée dans l'ouvrage de Jones, « Towards a performance evaluation methodology for public entreprises ».

19 Cet exemple est tiré de l'article de Richard D. Mallon, « Performance evaluation and compensation of the social burdens of public enterprise in less developed countries », paru dans les *Annales de l'économie publique, sociale et coopérative*, vol. 52, n° 3, juillet-septembre 1981.

20 Joel I. Bell, « Responsibility, accountability and flexibility in commercial Crown corporations », dans l'ouvrage préparé sous la direction de Mitchell, *Canadian Directorship Practices*.

21 M. E. Beesley, A. Likierman et S. Bloomfield, « Controlling public enterprise in Europe », Conseil économique du Canada, Document n° 302, Ottawa, mars 1986.

22 National Economic Development Office, *A Study of U.K. Nationalized Industries: Their Role in the Economy and Control in the Future*, Londres, NEDO, 1976.

23 Voir le Livre blanc du gouvernement du Royaume-Uni sur les industries nationalisées, intitulé *The Nationalized Industries*, Document n° 731, Londres, Her Majesty's Stationary Office, 1978.

24 Voir, par exemple, Stefani, « Control mechanisms of public enterprises », dans *Congress on Public and Cooperative Economy*, vol. 13, janvier-juin 1981, p. 64; Stromberg, « The public corporation in Sweden », dans l'ouvrage préparé sous la direction de Friedman et Garner, *Government and Enterprise: A Comparative Study*, Stevens and Sons, 1970; Alberto Martinelli, « The Italian experience: A historical perspective », dans l'ouvrage préparé sous la direction de Ramond Vernon et Yair Aharoni, *State-Owned Enterprise in the Western Economies*, Londres, Croom Helm, 1981, pp. 85-98; V. Ajmone Marsan, « The state holding system in Italian economic development », dans l'ouvrage préparé sous la direction de William J. Baumol, *Public and Private Enterprise in a Mixed Economy*, Londres, Macmillan Press Ltd., 1980; et Arie Y. Lewin, « Public enterprise, purposes and performance: A survey of Western European experience », dans l'ouvrage préparé sous la direction de W. T. Stanbury et Fred Thompson, *Managing Public Enterprises*, New York, Praeger Publishers, 1982, pp. 51-78.

25 Pour un aperçu général de ces questions, voir Peter C. Dobell, « Quelques commentaires sur la réforme parlementaire », dans l'ouvrage préparé sous la direction de Peter Aucoin, *Le gouvernement représentatif et la réforme des institutions*, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, vol. 38, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

26 Redwood et Hatch, *Controlling Public Industries*, p. 36.

27 Simon McInnes, « Improving legislative surveillance of provincial public expenditures: The performance of the Public Accounts Committees and Auditors General », *Administration publique du Canada*, vol. 90, n° 1, printemps 1977.

28 Voir l'article 7(2) de la Loi sur le Vérificateur général, Statuts du Canada, 1976-1977.

29 Voir Berkowitz et Kotowitz, « The organization and control of Crown corporations »; et Redwood et Hatch, *Controlling Public Industries*.

30 P. M. Pitfield, « The Office of the Auditor General as a way to parliamentary reform », allocution devant l'Institut de la gestion financière, Ottawa, le 15 février 1984.

31 Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité, *Rapport final*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1979, chapitre 20.

32 Ces éléments ont été tirés en majeure partie de l'ouvrage de Elaine Kirsch, « Crown corporations as instruments of public policy: A legal and institutional perspective », Conseil économique du Canada, Document n° 295, Ottawa, décembre 1985.

33 Commission de réforme du droit du Canada, « Le statut juridique de l'administration fédérale », Document de travail n° 40, décembre 1985.

34 Bill C-91, Loi constituant le Tribunal de la concurrence et modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et la Loi sur les banques et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois, adoptée le 17 juin 1986.

35 Conseil économique du Canada, *Le financement de la Confédération – D'aujourd'hui à demain*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1982.

Chapitre 10

1 Voir, par exemple, J. A. Corry, « The fusion of government and business », *Revue canadienne d'économique et de science politique*, vol. 2, août 1936.

2 Tom Kierans, « La privatisation : Oui, mais pas à n'importe quel prix », *Choix*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1984.

3 Commission royale d'enquête sur les groupements de sociétés, *Rapport*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1978, p. 458.

4 Une tentative en vue de calculer les risques plus élevés – donc les coûts en capital plus élevés – d'une entreprise privée par rapport à ceux d'une entreprise publique a été faite dans l'ouvrage de D. H. Drury et C. W. Sealey, « A study of issues in governement enterprise finance with applications to Air Canada and Canadian National Railways », Conseil économique du Canada, Document n° 292, Ottawa, novembre 1985.

5 Ces sujets sont traités dans l'article de R. Buckland et E. W. Davis, « Privatization techniques and the PSBR », *Fiscal Studies*, vol. 5, n° 3, août 1984, pp. 44-55.

APPENDICE A

1 Les calculs de ce genre supposent généralement au Canada un taux d'escompte social réel variant entre 7 et 10 %. Voir, par exemple, Glenn P. Jenkins, « Capital in Canada: Its social and private performance, 1965-1974 », Conseil économique du Canada, Document n° 98, Ottawa, 1977; ainsi que David F. Burgess, « The social discount rate for Canada: Theory and evidence », *Analyse de politiques*, été 1981, pp. 383-394.

2 Pour un exposé sur le risque, et une tentative d'évaluation du degré de risque associé aux recettes d'Air Canada et du CN, voir D. H. Drury et C. W. Sealy, « A study of issues in government enterprise finance with applications to Air Canada and Canadian National Railways », Conseil économique du Canada, Document n° 292, Ottawa, 1986.

3 James M. Buchanan, *The Public Finances*, troisième édition, Homewood (Illinois), Richard D. Irwin Inc., 1970, chapitre 27.

4 Voir E. G. Davis et P. B. Mokkelbost, « The recapitalization of Crown corporations », *Analyse de politiques*, vol. 9, 1983, pp. 181-188.

5 Stephen Lumby, « New ways of financing nationalized industries », *Lloyds Bank Review*, juillet 1981.

6 J. R. Baldwin, *The Regulatory Agency and the Public Corporation: The Canadian Air Transport Industry*, Cambridge (Mass.), Ballinger Publishing, 1975.

7 Par exemple, le chapitre 4 faisait référence à une étude qui a démontré que les recettes des services d'électricité au Canada ne représentaient que la moitié du coût d'option social du capital mobilisé. Les recettes réalisées correspondaient dans une bonne mesure au coût financier des capitaux pour ces organismes. Voir M. K. Berkowitz et P. J. Halpern, *The Role of Crown Corporations in the Efficient Production and Use of Electricity - Volume I: An Economic Analysis of the Production, Investment, and Financing Behaviour of the Canadian Electric Utility Industry*, Toronto, Institute for Policy Analysis, Université de Toronto, janvier 1981.

Liste des tableaux, des figures et des graphiques

Tableaux

2-1 Nombre d'entreprises détenues et contrôlées par le gouvernement fédéral et les provinces, Canada, 1985 7

2-2 Les entreprises détenues et contrôlées par les gouvernements provinciaux : deux indicateurs 8

4-1 Entreprises canadiennes d'électricité, 1985 33

4-2 Les dix compagnies canadiennes de téléphone les plus importantes, 1985 43

4-3 Politiques de raccordement des compagnies canadiennes de téléphone 49

4-4 Réseaux de transport urbain selon le régime de propriété et la province, Canada, 1984 51

5-1 Frais de transport moyens dans les industries productrices de biens, calculés en tenant compte de tous les modes de transport, Canada, 1981 56

5-2 VIA Rail Canada : indicateurs financiers et statistiques d'exploitation, 1979-1985 67

6-1 Sauvetages importants, Canada, 1950-1983 87

6-2 Société de développement du Cap Breton, division du charbon, principales données statistiques, 1969-1985 90

6-3 Principales entreprises mixtes 92

6-4 Ventilation du portefeuille de la Caisse de dépôt et placement du Québec, 1976-1985 97

7-1 Rente de la société Potash Corporation of Saskatchewan, 1977-1984 103

7-2 Rendement de l'investissement initial et dépenses d'investissement subséquentes de la Potash Corporation of Saskatchewan, 1979-1984 104

7-3 Comparaison des concessions détenues dans les régions éloignées du Canada, 1984 108

7-4 Petro-Canada : dépenses en immobilisations et recettes au titre du Programme d'encouragements pétroliers, 1976-1984 111

10-1 Performance sur le plan des bénéfices 160

10-2 Escomptes dans le prix de vente initial des entreprises publiques au Royaume-Uni 163

B-1 Résumé des statistiques sur les entreprises publiques 177

Figures

8-1 Le contrôle des entreprises publiques : aperçu des mesures appliquées par sept gouvernements 124
8-2 Formes d'intervention 129
9-1 Mécanismes d'imputabilité et de contrôle 136

Graphiques

2-1 Actif des entreprises détenues et contrôlées par les pouvoirs publics en pourcentage de l'actif total de chacun des secteurs, Canada, 1983 9
2-2 Emploi des entreprises détenues et contrôlées par les pouvoirs publics en pourcentage de l'emploi total de chacun des secteurs, Canada, 1983 10
2-3 Répartition des entreprises détenues et contrôlées par les pouvoirs publics selon le palier de gouvernement et la période de leur mise sur pied, Canada 11
2-4 Actif des entreprises détenues et contrôlées par les pouvoirs publics en pourcentage de l'actif total de chacun des secteurs, Canada, 1959 et 1983 12
5-1 Activités du réseau CN 61
5-2 Part du camionnage et du rail dans le total des expéditions de marchandises, mesuré selon le poids des marchandises transportées, Canada 62
5-3 Part du camionnage et du rail dans le total des expéditions de marchandises, mesuré selon la distance parcourue, Canada 63

Membres de l'équipe

R. Hirshhorn, directeur

Recherche

S. Cain
A. Ellison
S. K. Gera
A. Kaell
J. Peirce (rédacteur)
A. Tarasofsky

Personnel de soutien

D. Barrette
L. Milobar
M. St-Cyr
D. Wright

Consultants

J. R. Baldwin
Université Queen's
M. E. Beesley
London Business School
J. T. Bentley
Mathtech, Princeton (N.J.)
M. K. Berkowitz
Université de Toronto
J.-T. Bernard
Université Laval
S. Bloomfield
London Business School
S. F. Borins
York University
J. Carrière
Ottawa
A. Cubukgil
Adil Cubukgil & Associates Inc.
P. Cyrenne
Ottawa
R. M. Davidson
Ottawa
M. Denny
Université de Toronto
J. Doutriaux
Université d'Ottawa
D. H. Drury
Université McGill
G. Gaudet
Université Laval
E. Kirsch
Harvard Law School
H. M. Kitchen
Trent University
J. Knubley
Ottawa
Y. Kotowitz
Université de Toronto
A. Lall
Université Carleton
G. Lermer
Université de Lethbridge
A. Likierman
London Business School
F. Martin
Université de Montréal
C. J. Maule
Université Carleton
N. D. Olewiler
Université Queen's
T. H. Oum
Université de Colombie-Britannique
R. Parenteau
École des Hautes Études Commerciales
M.-H. Pastor
Ottawa
J. E. Pesando
Université de Toronto
A. Plourde
Université de Toronto

D. W. Gillen
Wilfrid Laurier University
P. Halpern
Université de Toronto
C. Henin
Université d'Ottawa
C. W. Sealey
Université McGill
I. R. Silver
Irving R. Silver Associates
M. W. Tretheway
Université de Colombie-Britannique
L. Waverman
Université de Toronto

Conseil économique
du Canada

Economic Council
of Canada